دكتور أنور أحمد رسلان

أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة

نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام

١٩٨٢

الناشر
مكتبة النهضة العربية
٣٢ ش عبد الخالق ثروت

مطبعة جامعة القاهرة
والكتاب الجامعي

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

تمارس الدولة نشاطها الضبطى أو المرفقى بواسطة موظفيها أو عمالها المدنيين ، ومن ثم يكون الموظفون العموميون أداة الدولة — وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة — لتحقيق أهدافها •

ويتحدد دور الموظف العام ضيقا واتساعا حسب ظروف كل دولة والفلسفة السائدة فيها بما ينعكس على دور النشاط الادارى ، فاتساع نطاق ومجالات النشاط الادارى يؤدى — وبالضرورة — الى ازدياد أهمية الموظف العام من ناحية ، وكثرة عدد الموظفين من ناحية أخرى • والعكس صحيح أيضا ، حيث يقل دور الموظفين العموميين وينكمش عددهم اذا ضاق نطاق ومجال النشاط الادارى •

فالموظف والنشاط الادارى وجهان متقابلان ومتلازمان لعملية واحدة ؛ فلا موظف عام بدون نشاط ادارى ، ولا يمكن أن يتم نشاط ادارى الا بواسطة الموظف العام •

ومن ثم يعتبر الموظفون أو عمال الادارة العامة أحد العناصر الرئيسية والضرورية لقيام الادارة العامة بنشاطها ، تحقيقا للسياسة العامة للدولة •

والواقع أن نطاق النشاط الادارى — وبالتالى دور الموظف العام — يختلف ، ضيقا واتساعا ، تبعا لاختلاف الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة فى كل دولة • فقد انتهت فلسفة المذهب الفردى الحر الى تقييد سلطة الدولة ومنعها من التدخل فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، الأمر الذى أدى الى ضيق نطاق النشاط الادارى وحصره فى مجال المرافق العامة التقليدية ، مما انعكس بدوره على دور الموظف العام ، فكان محدودا ، وكان عدد الموظفين العموميين قليلا •

وقد أدى التطور فى المجتمعات المعاصرة الى اقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن الحقوق والحريات التقليدية ، مما يعنى تدخل

السلطة فى كافة المجالات ، الأمر الذى يؤدى الى اتساع نطاق النشاط الادارى ، ومن ثم بروز أهمية الموظف العام ، والزيادة المتوالية والكبيرة فى أعداد الموظفين العموميين .

وفى مصر ، اختلف النشاط الادارى أيضا تبعا لاختلاف الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والنظام السياسى القائم : فقد ضاق نطاق النشاط الادارى فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ حيث سادت فلسفة المذهب الفردى الحر ، مما أدى الى قصر دور الدولة على القيام بوظائف الدولة الحارسة دون أى تدخل فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، فضلا عن ضيق نطاق النشاط الادارى ، مما يعنى تواضع دور الوظيفة العامة وقلة عدد الموظفين العموميين .

وعلى العكس مما سبق ، اتسع نطاق النشاط الادارى وتضاعفت أعداد الموظفين فى ظل دساتير الثورة ، حيث تسود الفلسفة الاشتراكية . فاتسع نطاق النشاط الادارى ، وازدادت أهمية الموظفين وتضخمت أعدادهم فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، خصوصا بعد حركة التأميم التى صاحبها وأعقبها قيام القطاع العام .

وقد أخذ الدستور المصرى الحالى بذات الاتجاه الذى سيطر على الدساتير المصرية عقب ثورة سنة ١٩٥٢ ، فنص على الحقوق والحريات التقليدية الى جانب تقريره للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتى تمثلت فيما يلى :

أولا — حق العمل .

ثانيا — حق التعليم .

ثالثا — الحق فى خدمات التأمين الاجتماعى والصحى ، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة .

رابعا — حق العاملين فى نصيب من أرباح المشروعات التى يعملون بها .

خامسا — حق الاشتراك فى الادارة : فيكون تمثيل العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام فى حدود خمسين فى المائة من عدد أعضاء هذه المجالس ، ويكون لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين فى المائة من عضوية مجالس ادارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات التعاونية الصغيرة ، كما يشترك المنتفعون فى ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها .

ومن ثم يكون الدستور قد أوجب تدخل الدولة فى كافة المجالات لكفالة الحقوق والحريات لجميع المواطنين ، الأمر الذى أدى ، ويؤدى باستمرار ، الى اتساع نطاق النشاط الادارى وازدياد أهمية وتضخم عدد الموظفين العموميين .

فأصبحت الدولة هى المسئولة عن تقدم المجتمع فى كل المجالات ، وغدت الادارة العامة بموظفيها هى أداة الدولة لاحداث هذا التقدم .

ومن ناحية أخرى ، اهتم المشرع الدستورى بالوظيفة العامة ، حيث قرر دستور سنة ١٩٧١ بعض المبادىء فى هذا الصدد ، وهى تعتبر أسسا دستورية للوظيفة العامة يجب مراعاتها فى كل ما يتعلق بشئون الموظفين ، وهى :

أولا — حق تولى الوظائف العامة :

وقد نصت عليه المادة ١٤ من الدستور ، حيث تقرر « الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب .. » .

ثانيا — تكافؤ الفرص :

وهو مبدأ دستورى عام ، مقرر لجميع المواطنين بما فى ذلك الموظفين ، حيث تنص المادة الثامنة من الدستور على أن « تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين » .

كما أن المادة ٤٠ تقرر مبدأ المساواة بين جميع المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة .

ثالثا — اعطاء الأولوية للمحاربين وضحايا الحرب :

والمحاربون هم أولئك الذين وهبوا أرواحهم دفاعا عن الوطن ، ومن ثم يجب مراعاتهم والاعلاء من شأنهم وتقدير تضحياتهم . وتحقيقا لكل ذلك نصت المادة الخامسة عشرة من الدستور على ما يلى :

« للمحاربين القدماء والمصابين فى الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية فى فرص العمل وفقا للقانون » .

رابعا — حماية الموظفين :

الموظفون مكلفون بالوظيفة العامة لخدمة الشعب ، ومن ثم ينص الدستور على أن تكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى الا فى الأحوال التى يحددها القانون ، وذلك فضلا عن تمتعهم بما تقرره المادة ٦٨ من كفالة حق التقاضى لجميع المواطنين ، وحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء .

ومع تضخم عدد الموظفين أو العاملين المدنيين واختلاف طبيعة وظروف عمل كل طائفة منهم ، تعددت النظم التى تحكمهم ، كما زادت التشريعات التى يخضعون لها .

وقد بدأ تنظيم شئون الموظفين فى مصر بصدور مجموعة متفرقة ومتعددة من « الدكريتات » والمراسيم ، مما أدى الى عدم وجود نظام عام يحكم شئونهم ، وتعدد القواعد التى يخضعون لها ، فضلا عن عدم الثبات والاستقرار نظرا للتأثر بالأوضاع والظروف السياسية . وكانت بداية الاصلاح صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بتاريخ ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة .

ورغم التعديلات التى جاوزت المائة ، ظل هذا القانون هو القانون العام للوظيفة العامة فى مصر لمدة حوالى ثلاثة عشر عاما ، حيث الغى ليحل محله القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، الذى استمر تطبيقه لمدة سبع سنوات حيث حل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ،

الذى الغى بدوره بعد سبع سنوات أيضا ليحل محله القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الصادر بتاريخ ١٨ يوليو سنة ١٩٧٨ ، والتى نصت المادة الثالثة من قانون اصداره على سريانه اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٧٨ .

ولم تظهر الحاجة لتقرير نظام خاص للعاملين بالقطاع العام الا بعد قيام الثورة ، حيث برز القطاع العام وزاد دوره تطبيقا للفلسفة الاشتراكية التى أعلنتها الثورة .

وقد كان يحكم شئون العاملين بالقطاع العام مجموعة من القواعد القانونية التى وردت فى قوانين وقرارات متفرقة ، وكان أول تنظيم عام فى هذا الشأن هو قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ . باصدار لائحة العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة (١) ، ثم القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام ، ثم القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام والصادر بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٧١ . الذى الغى ليحل محله اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٧٨ القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٧ باصدار قانون نظام العاملين بالقطاع العام ، وهو القانون الصادر بتاريخ ١٨ يوليو سنة ١٩٧٨ .

ولئن كانت التشريعات السابقة قد وضعت نظاما عاما للوظيفة العامة سواء للعاملين المدنيين بالجهاز الادارى بالدولة أو للعاملين بالقطاع العام ، الا أن بعض الوظائف لها طبيعة مميزة وتؤدى فى ظروف مختلفة ، الأمر الذى دفع الى ايجاد أنظمة خاصة لبعض طوائف الموظفين ، مثل رجال القضاء والنيابة العامة (القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ الخاص بالسلطة القضائية) وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات (القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢) وهيئة الشرطة (القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١) .

ونخلص مما سبق الى أن تشريعات الخدمة المدنية وان تعددت فى مصر ، الا أن التشريع الرئيسى والذى يتضمن النظام العام للعاملين المدنيين بالدولة

---

(١) نشير الى أن المادة ١٣ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الخاص بالمؤسسات العامة كانت تقضى بان تسرى أحكام قانون الوظائف العامة على موظفى المؤسسات العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص .

هو القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فهو النظام الواجب التطبيق فى جميع شئون الموظفين أو العاملين المدنيين بالدولة الا اذ وجدت نظم خاصة صدرت بها قوانين مستقلة كما هو الحال بالنسبة لرجال القضاء والنيابة العامة ، أو أن هذه القوانين المستقلة قد أحالت للوائح خاصة صادرة من السلطة المختصة كما هو الحال بالنسبة للعاملين بالهيئات العامة [١] • ومن ثم تطبق أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة فى جميع الحالات التى تخلو فيها النظم الخاصة من أحكام تتعلق بها ، فهى المرجع العام فيما لم يرد به نص خاص •

والتشريع الرئيسى بالنسبة للعاملين بالقطاع العام هو القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، بينما تسرى أحكام قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ الخاص بقانون العمل وتعديلاته فيما لم يرد به نص فى هذا القانون •

خطة البحث :

والبحث فى شئون الموظفين أو العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام يثير الكثير من القضايا والتساؤلات :

فما هى الوظيفة العامة ، وكيف تنظم ؟ ثم ما هو الموظف العام ، وما هى طبيعة علاقته بالدولة ؟ ، وهل يعتبر العاملون بشركات القطاع العام موظفون عموميون ؟ •

كذلك يثور البحث حول أساليب ترتيب الوظائف العامة فى القانون المقارن ، وما هى خطة مصر ومحاولاتها فى هذا الشأن ؟ •

ثم ما هى الشروط الواجب توافرها فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة ، وكيف يتم اختيار العاملين ، وما هى ضوابط هذا الاختيار ؟

---

(١) على سبيل المثال ، تنص المادة ١٥٧ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات على أن تسرى أحكام العاملين المدنيين فى الدولة على العاملين فى الجامعات الخاضعة لهذا القانون من غير أعضاء هيئة التدريس ، وذلك فيما لم يرد فى شأنه نص خاص بهم فى القوانين واللوائح الجامعية .

وحيث أن الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، فانها تضع على العاملين الالتزام بواجبات معينة ، يقابل ذلك تمتعهم بحقوق ومزايا معينة كالمرتبات والعلاوات والمكافآت والمعاشات والترقيات والاجازات .

واذا أخطأ العامل ، يجازى بواسطة السلطة المختصة . الا أن ذلك يتم وفقا لضمانات معينة ، تحول دون الظلم أو التسلط أو التعسف .

وأخيرا ، فان الالتحاق بالوظيفة العامة وان كان يتسم بالدائمية ، الاأنه ليس مؤبدا . ومن ثم ينبغى بيان أسباب انتهاء خدمة العاملين ، والضوابط المقررة فى هذا الشأن .

وهكذا يتقسم هذا البحث الى خمسة أبواب ، وذلك على النحو التالى :

باب تمهيدى ــ الوظيفة والموظف .

الباب الأول ــ تعيين العاملين .

الباب الثانى ــ حقوق وواجبات العاملين .

البا بالثالث ــ تأديب العاملين .

الباب الرابع ــ انتهاء خدمة العاملين .

* * *

« سبحانك لا علم لنا الا ما علمتنا ، انك أنت العليم الحكيم » .

نسأل الله أن ينفعنا بما علمنا ، وأن يعلمنا مالم نعلم ، أنه هو العليم الحكيم ، وهو على كل شىء قدير .

انور احمد رسلان

باب تمهيدى

الوظيفة والموظف

الوظيفة العامة خدمة ومهنة فى وقت واحد : فهى خدمة ، لانها وسيلة الدولة لتقديم خدماتها للمواطنين ، اذ لا يمكن لها — كشخص معنوى — تقديم خدماتها أو ممارسة مهامها بدون الشخص الطبيعى (الموظف أو العامل) الذى ينوب عنها فى خدمة المواطنين . والوظيفة العامة مهنة أيضا ، لأن الأصل هو تفرغ الموظف لعمله ، وتكريس وقته ومجهوده للقيام بواجبات وظيفته .

ومن ثم فان الالتحاق بالوظيفة العامة تلبية لحاجات الادارة التى تقررها بضوابط وبواسطة هيئات معينة ، يؤدى الى شغل الموظف مركزا قانونيا تنظيميا يحدد له بعض الحقوق التى يلتزم بها فى مقابل تمتعه ببعض الواجبات .

وهكذا يتعين بحث كيفية تنظيم الوظيفة العامة من ناحية ، وبيان المركز القانونى للموظف العام من ناحية أخرى . وهو ما سنبحثه فى فصلين متتاليين على النحو التالى :

الفصل الأول — ونخصصه لبيان كيفية تنظيم الوظيفة العامة .

الفصل الثانى — ونخصصه لبيان المركز القانونى للموظف العام وللعاملين بالقطاع العام .

الفصل الأول

تنظيم الوظيفة العامة

سنخصص هذا الفصل لبيان كيفية انشاء الوظائف العامة ، وذلك بالتعرض للاعتبارات المختلفة التى تؤثر فى انشاء الوظائف العامة ، وبيان كيفية تحديد الوظائف وتكوين الوحدات الادارية ، فضلا عن بيان أجهزة الخدمة المدنية . ويعقب ذلك بيان الأساليب المختلفة لوصف وترتيب الوظائف العامة ، مع تتبع المحاولات التى تمت فى مصر فى هذا الشأن .

وللالمام بكل ذلك ، سنقسم هذا الفصل الى مبحثين :

المبحث الأول ـ ونخصصه لبيان كيفية انشاء الوظائف العامة .

المبحث الثانى ـ ونخصصه لبيان أساليب وصف وترتيب الوظائف العامة .

المبحث الأول

كيفية انشاء الوظائف العامة

سنبين فى هذا المبحث الاعتبارات المختلفة التى تؤثر وتنعكس على انشاء الوظائف العامة وتعيين الموظفين العموميين ، كما سنبين كيفية تحديد الوظائف العامة وتكوين الوحدات الادارية ، على أن يعقب ذلك بيان هيئات أو أجهزة الخدمة المدنية .

وسنبحث كل موضوع من الموضوعات الثلاث فى مطلب مستقل .

المطلب الأول

الاعتبارات المختلفة التى تحكم انشاء الوظائف العامة

الوظيفة العامة لاتكون الا فى مجتمع ، ولخدمة هذا المجتمع . ومن ثم فانها تتأثر ـ بدون شك ـ بظروف هذا المجتمع من حيث مدى تقدمه وظروفه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، كما تتأثر بالفلسفة التى يعتنقها النظام السياسى القائم فى هذا المجتمع لتحقيق أهدافه .

ففى مجتمع متخلف ، تكون الوظيفة العامة أقل أهمية ، والموظفون العموميون أقل عددا . بينما تزداد أهمية الوظيفة العامة ويكثر عدد الموظفين العموميين فى حالة سلوك هذا المجتمع أسلوب التخطيط لتحقيق التنمية والتقدم .

كذلك تكون أهمية الوظيفة العامة أقل فى مجتمع يؤمن بفلسفة المذهب الفردى الحر ، بينما تزداد أهميتها فى مجتمع يأخذ بفلسفة التدخل ، فى حين تتعاظم هذه الأهمية ويتضخم عدد الموظفين فى مجتمع يطبق الاشتراكية تحقيقا للعدالة الاجتماعية .

ومن ثم يتأثر تنظيم الوظيفة العامة وانشاء الوظائف وتعيين الموظفين بعديد من العوامل والاعتبارات ، فى مقدمتها الاعتبارات المالية والاعتبارات الاجتماعية والاعتبارات السياسية .

أولا — الاعتبارات المالية :

تلعب الاعتبارات المالية دورا رئيسيا وبارزا فى انشاء وتنظيم الوظيفة العامة ، وبالتالى تعيين الموظفين العموميين ، فالمال هو عصب النشاط الادارى ، فلا نشاط ادارى بدون مال . فاذا توافر المال اللازم ، زاد عدد الموظفين وتحسنت أوضاعهم ، واتبعت الأساليب الموضوعية الملائمة لتنظيم الوظيفة العامة وتكوين الوحدات الادارية . وعلى العكس من ذلك اذا عزل المال أو قل ، اذ يؤثر ذلك حتما فى تنظيم الوظيفة العامة وتكوين الوحدات الادارية وتعيين العدد المناسب من الموظفين استجابة لحاجات النشاط الادارى المتزايدة والمتطورة . وخير مثال على ذلك بعض الدول الفقيرة التى تعتمد على المعونات الأجنبية فى دفع جزء من رواتب موظفيها ، حيث يبرز التحكم والتدخل فى فرض تنظيمات معينة ، وتحديد أعداد الموظفين ، وخلق وظائف اشرافية ، وفرض اتجاهات معينة فيما يتعلق بالتعيين أو الاستعانة بالخبرة الأجنبية .

ومن ناحية أخرى ، يحتاج انشاء الوظائف العامة وتكوين الوحدات الادارية وتعيين الموظفين لاعتمادات مالية فى ميزانية الدولة التى تصدر بموافقة البرلمان ، الأمر الذى يعنى مراجعة البرلمان وتدخله فى هذا الشأن : مفاضلة بين أوجه النشاط المختلفة التى تقوم بها الدولة ، من ناحية . وتأثرا بموارد الدولة المالية ، من ناحية ثانية . وترجيحا لبعض السياسات المالية ، من ناحية ثالثة .

والواقع أن الاعتبارات المالية تلعب الدور الأول فى انشاء الوظائف وتنظيمها ، وتكوين الوحدات الادارية وتعيين موظفيها .

ثانيا — الاعتبارات الاجتماعية :

تلعب الظروف الاجتماعية دورا مؤثرا فى تنظيم الوظيفة العامة وتعيين الموظفين ، حيث يتأثران بالمستوى الاجتماعى من حيث التقدم والتخلف ، والانسجام والتفرق ، والتكاتف والتنافر ، والتجمع والانتشار .. الخ .

فانقسام الشعب الى طوائف متميزة متصارعة كما هو الحال فى لبنان مثلا ، ينعكس على تنظيم الوظيفة العامة وعدد وفاعلية الموظفين العموميين، حيث يمكن أن تنشأ بعض الوظائف لمراعاة التوازن الطائفى ، كما يمكن أن يتم التعيين فى الوظائف مراعاة للتوازن الطائفى وبغض النظر عن اختيار الأفضل .

وقد يؤدى ارتفاع مستوى التعليم والتدريب الى تقليل عدد الموظفين وانجاز العمل فى وقت وبنفقة أقل . وعلى العكس ، يؤدى انخفاض مستوى التعليم وقلة الخبرة الى تعثر وعدم فاعلية النشاط الادارى من ناحية ، وزيادة عدد الموظفين من ناحية ثانية ، وكثرة الاستعانة بالخبرة الأجنبية من ناحية ثالثة .

كما أن اعتناق بعض السياسات الاجتماعية الرامية لمساعدة الطبقات الفقيرة وللقضاء على البطالة وللحد من الآثار السلبية لفراغ الشباب الذين أنهوا دراساتهم ، قد يؤدى كل ذلك الى انشاء المزيد من الوظائف وتعيين العديد من الموظفين دونما حاجة فعلية لها . مثال ذلك تعيين كل خريجى الجامعات المصرية بقرارات موسمية ، بغض النظر عن حاجة النشاط الادارى لهم ،وبغض النظر كذلك عما يسببه ذلك من تكدس وتضخم وعدم فاعلية الجهاز الادارى للدولة .

ثالثا — الاعتبارات السياسية :

كذلك تؤثر الاعتبارات السياسية والظروف الدولية المتغيرة على تنظيم الوظيفة العامة ، فضلا عن تأثرها بالعلاقات الدولية خصوصا بين الدول المتجاورة .

فقد تؤدى اعتبارات السياسة الوطنية الى زيادة انشاء وظائف جديدة لتعيين بعض المواطنين الذين لعبوا دورا وطنيا فى قضية قومية ، مثال

ذلك ما حدث فى مصر ابان صراعها مع بريطانيا من أجل الاستقلال ، حيث تداعى ابناء الوطن لترك العمل بالمعسكرات الانجليزية بمنطقة القناة ، فظهرت مشكلة « عمال القناة » التى تطلب حلها انشاء العديد من الوظائف وتعيين الآلاف من عمال القناة فيها .

كما أن سياسة « استنزاف العقول » التى تتبعها الدول المتقدمة بالنسبة لبعض أبناء العالم الثالث من العلماء والمفكرين قد تؤثر على تنظيم الوظيفة العامة ، حيث يمكثون فى الدول المتقدمة أو يعودون اليها بعد الانفاق عليهم وتأهيلهم ، بالرغم من وضعهم فى الاعتبار عند اعداد الهيكل الادارى ووضع خطط وبرامج النشاط الادارى فى دولهم .

كذلك قد يؤدى الانتقال للعمل بالدول الأخرى — استجابة لارتفاع الأجور — الى التأثير على الوظيفة العامة خصوصا بالنسبة لبعض التخصصات التى يزداد الطلب عليها يوما بعد يوم ، مما قد يؤدى الى التدنى بالشروط المتطلبة للتعيين فى بعض الوظائف أو عدم التمكن من شغل بعضها . مثال ذلك ، مئات الوظائف الشاغرة بوزارة التعليم فى بعض التخصصات كاللغات والرياضيات .

والخلاصة أن تنظيم الوظيفة العامة وتحديد عدد الموظفين العموميين وشروط شغلهم لها ، لا تخضع للاعتبارات الموضوعية من حيث الحاجة والفاعلية فقط ، بل تتأثر بالاعتبارات المالية والاجتماعية والسياسية ، وذلك وفقا للتفصيل السابق .

ولكن ما هى الجهة المختصة بانشاء الوظائف العامة ، وكيف تنشأ هذه الوظائف ؟

انشاء الوظائف العامة :

الأصل أن انشاء الوظائف العامة يكون من اختصاص السلطة التنفيذية ، فهى التى تقدر عدد الوظائف ، ثم تقوم بتوزيعها على الوزارات والمصالح والأجهزة والهيئات المختلفة وفقا لحاجة كل منها .

ويتم كل ذلك طبقـا للاعتمادات المالية التى توافق عليها السـلطات التشريعية ، وذلك فى اطار موافقتها على الموازنة العامة للدولة .

ويمكن التمييز بين أسلوبين لاعتماد السلطة التشريعية للمبالغ اللازمة للوظائف العامة (١) : يتمثل أولهمـا فى اعتماد السلطة التشريعية للمبالغ اللازمة للوظائف العامة بصورة اجمالية ، على أن تقوم السلطة التنفيذية بتوزيع المبالغ المعتمدة على مختلف الوظائف ووفقـا لتقديرها ، وهـذا الأسلوب متبع فى بريطانيا . أما الأسلوب الثانى فيتمثل فى اعتماد السلطة التشريعية للمبالغ المطلوبة للوظائف العامة طبقا لبيان تفصيلى مقدم من السلطة التنفيذية ، بحيث تتقيد السلطة التنفيذية بعدم تجاوز الاعتمادات المقررة ، فضلا عن التزامها بصرفها وفقا للبنود المقـدمة منها عند اعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة ، وهذا الأسلوب متبع فى فرنسـا .

وتأخـذ مصر بالأسلوب الفرنسى بصـفة عامة ، حيث تطلب الحكومة اعتماد المبالغ اللازمة للوظائف العـامة وفقـا لبيان تفصيلى تتم موافقة مجلس الشعب عليه فى اطـار موافقته على الموازنة العـامة للدولة . واستثناءا ، قد تطلب الحكومة موافقـة مجلس الشعب على الاعتمادات اللازمة للوظائف العامة بصورة اجمالية بالنسبة لوظائف بعض الأجهزة أو الهيئات العامة أو الشركات ، على أن يترك للسلطة المختصة توزيعها على الوظائف المختلفة .

مع ملاحظة أن الدستور المصرى الحالى ، بعد أن تطلب فى المادة ١١٥ منه موافقة مجلس الشعب على مشروع الموازنة العامة بابا بابا ، قرر فى المادة ١١٦ منه وجوب موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب الى آخر من أبواب الموازنة العـامة ، وكذلك كل مصروف غير وارد بهـا ، أو زائد فى تقديراتها . فضلا عن أن المادة ١١٨ منه قد نصت على أنه

---

(١) راجع
— الدكتور محمود حلمى : نظام العـاملين المدنيين بالجهـاز الادارى وبالقطاع العام ، ١٩٧٤ ، صفحة ٣٥ وما بعدها .
— الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى الادارة العامة ، صـفحة ١٥٥ وما بعـدها .

يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويتم التصويت عليه بابا بابا ، ويصـــدر بقانون .

وكانت الوزارة أو الهيئة هى التى تحدد الوظائف المطلوبة بالاتفــاق مع وزارة المالية ، الا أن هذا الاختصاص قد أصبح لديوان الموظفين ثم للجهاز المركزى للتنظيم والادارة وهو ما سنشرحه تفصيلا فى المطلب الثالث .

المطلب الثانى

تحديد الوظائف وتكوين الوحدات الادارية

يستلزم النشاط الادارى تكوين الوحدات الادارية المختلفة من ناحية ، وتحديد الوظائف وبيان مواصفات وشروط شاغليها من ناحية أخرى . فنقطة البداية اذن هى الوظيفة Position ، فما هى الوظيفة ؟

هى مركز قانونى يشغله الموظف ، وهى مستقلة فى وجــودها عن الموظف (١) .

وتوجد الوظيفة عادة قبل أن يشغلها أحد ، وهى قد تملأ وقد تكون شاغرة . والأصل أن الوظيفة دائمة ، لا تلغى بوفاة أو استقالة أو اقالة من يشغلها .

أما الموظف فهــو الشخص الذى يشــغل الوظيفة ويتمتع بحقوقها ويلتزم بأداء واجباتها ، وتختلف الشروط الواجب توافرها فى الموظف باختلاف الوظيفة التى يشغلها أو المرشح لشغلها .

ويستلزم تكوين الوحدات الادارية ما يلى :

أولا — تعيين الوظائف :

ويكون ذلك ببيان كافة الوظائف اللازمة لتحقيق النشاط الادارى ،

---

(١) جاء بالمادة الاولى من القرار الجمهورى رقم ٢٥٦٧ لسنة ١٩٦٤ الخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى مصر أن الوظيفة « تعنى العمل المسند الى عامل ليؤديه ، ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسئوليات والسلطات » .

ويشمل ذلك تحديد أنواعها ومستوياتها واعدادها ، فضــلا عن توفير الاعتمادات المالية اللازمة لها .

ثانيا — توصيف الوظائف :

ويتم ذلك بعمل وصــف تحليلى لكل وظيفة مشــتملا على اسمها والاختصاصات التى تتضمنها ، والمؤهلات أو الخبرة اللازمة لشغلها .

ثالثا — ترتيب الوظائف :

ويقصد بذلك تقسيم الوظائف الى مجموعات مختلفة تبعا لاختلاف خصائصها وأوصافها ، وذلك فضلا عن تقسيم كل مجموعة الى عدةفئات عامة ذات أوصاف محددة .

رابعا — تقييم الوظائف :

ويكون ذلك بوضع الجداول التى تبين فئــات الأجور والمرتبــات بالنسبة للدرجات والمستويات المختلفة ، وبمــا يتفق مع الاختصــاصات المقررة لها .

خامسا — شغل الوظائف :

وذلك بتعيين الأفراد الذين يشغلون الوظائف ، بعــد سبق تعيينها أو تحديدها وترتيبها وتوصيفها وتقييمها .

وتختلف طرق شغل الوظائف العامة من دولة لأخرى ، ومن تنظيم ادارى لآخر . الا أن القاعدة الأساسية فى وقتنا الحاضر هى تعيين أفضل المتقدمين الراغبين فى شغل الوظائف العامة .

وتتكون الوحدة الادارية من مجموعة من الوظائف ، ويتكون القسم من مجموعة من الوحدات ، كما تتكون الادارة أو المصلحة من مجموعة من الأقسام ، بينما تتكون الوزارة من مجموعة من الادارات أو المصالح (١) .

---

(١) كانت المادة الأولى من القــانون رقم ٤٦ لســنة ١٩٦٤ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة تنص على أن يتألف الجهاز الادارى للدولة من :
(أ) وزارات الحكومة ومصالحها .
(ب) وحدات الادارة المحلية .

ومن ناحية أخرى ، تتعدد مستويات الادارة العامة وتختلف ، وذلك تبعا لاختلاف واجباتها وموقعها فى البنيان الادارى • حيث يمكن التمييز بين ثلاثة مستويات للادارة العامة ، هى : مستوى الادارة العليا ، مستوى الادارة المتوسطة أو التنفيذية ، ومستوى الادارة المباشرة •

كذلك يتميز كتاب الادارة العامة بين ثلاثة أنواع من الادارات أو الهيئات ، هى : الهيئات الرئيسية The line agencies ، الهيئات المساعدة the auxiliary agencies ، والهيئات الاستشارية The staff agencis (١) •

والادارات أو الهيئات الرئيسية هى التى تقوم بتنفيذ واجبات السلطة التنفيذية ، ويطلق عليها اسم « الوزارات » عادة وهى تقوم على مبدأ التخصص ، حيث تختص كل منها بجانب معين من النشاط الادارى • وقد أدى التطور الى الاتجاه نحو زيادة عدد الوزارات ، وهو اتجاه ملحوظ فى كل دول العالم ، وذلك فضلا عن ظهور هيئات أو ادارات مستقلة تختلف عن الوزارات فى أساليب عملها وفى نظامها القانونى ، تعرف فى الولايات المتحدة الأمريكية باسم « اللجان » أو « الوكالات » ، وتعرف فى مصر باسم « المؤسسات العامة » أو « الهيئات العامة » • وتنفيذا للقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فقد ألغيت المؤسسات العامة ، بينما أبقى على الهيئات العامة تطبيقا لنظام اللامركزية المرفقية أو المصلحية •

بينما يفهم من المادة الأولى من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة أن الوحدات الادارية التى يسرى عليها القانون هى وزارات الحكومة ومصالحها والاجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة .

وقد بينت المادة الثانية من القانون المذكور المقصود بالوحدة فى تطبيق احكامه ، فقررت أنها :

(أ) كل وزارة او مصلحة او جهاز يكون له موازنة خاصة .
(ب) كل وحدة من وحدات الحكم المحلى .
(جـ) الهيئة العامة .

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلفنا : الادارة العامة ، ١٩٧٣ ، صفحة ١٢٣ وما بعدها .

بينما لا تقدم الهيئات أو الادارات المساعدة خدماتها للجمهور مباشرة ، وانما تنشأ لمساعدة الادارات التنفيذية الرئيسية ، وذلك بالقيام بالنشاط الثانوى الذى يساعد الادارات الأخيرة على القيام بوظائفها الأصلية . مثال ذلك فى مصر : الجهاز المركزى للمحاسبات ، والنيابة الادارية .

أما الهيئات أو الادارات الاستشارية فتقوم ببحث ودراسة ما يعرض عليها وتقديم الاقتراحات للادارات الرئيسية ، بغرض مساعدتها فى القيام بوظائفها . مثال ذلك فى مصر : القسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة ، والمكاتب الفنية الملحقة برياسة الجمهورية ، والمجالس القومية المتخصصة .

المطلب الثالث

أجهزة الخدمة المدنية

مع كثرة عدد الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وتضخم عدد موظفيها ، تبدو الحاجة ماسة لانشاء هيئة أو جهاز للاشراف على شئون الخدمة المدنية والاشراف على الأجهزة الادارية وتوجيهها والتنسيق فيما بينها بهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة فى هذا الشأن ، وهو الأسلوب الذى اتبعته معظم الدول العربية والأجنبية ، ومنها جمهورية مصر العربية .

ورغم تعدد التسميات (١) وتباين الاختصاصات من دولة لأخرى ، الا أن أجهزة الخدمة المدنية تهدف — بصفة عامة — الى الاشراف على تنفيذ قوانين الخدمة المدنية ، والتوجيه والتنسيق ووضع الخطط والبرامج ، كل ذلك بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة فى مجال الوظيفة العامة بصفة خاصة والعمالة بوجه عام .

وتتبع — بايجاز — فيما يلى تطور واختصاصات أجهزة الخدمة المدنية فى مصر :

---

(١) تختلف التسميات من دولة لاخرى ، بل قد تختلف داخل الدولة من فترة لاخرى . ومن التسميات المأخوذ بها فى هذا الشأن : ديوان ، ادارة ، جهاز ، مجلس ، ولجنة .

أولا — ديوان الموظفين :

أنشىء ديوان الموظفين بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ ، وحددت له اختصاصات معينة فى مجال الخدمة المدنية . ومع تردى الأوضاع السياسة فى مصر فى ذلك الوقت ، فضلا عن الصراعات الحزبية وممارسة سياسة « الاسلاب أو الغنائم » فى مجال الوظيفة العامة بواسطة الأحزاب المتصارعة على السلطة . ألغى القانون السابق وحل محله القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ ، الذى ضيق سلطات ديوان الموظفين ، فضلا عن التقليل من الضمانات التى كانت مقررة له فى القانون السابق مما حد من فاعلية دوره فى علاج مشاكل الخدمة المدنية فى مصر .

ثم قامت ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فألغت القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ وأصدرت المرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن ديوان الموظفين ، الذى أعاد للديوان سلطاته وكفل له الضمانات التى تمكنه من اصلاح شئون الخدمة المدنية فى مصر .

وطبقا للمرسوم بقانون السالف الذكر ، يعتبر ديوان الموظفين هيئة تضمن سير الأعمال على وجه مرض . ولتحقيق ذلك ، يقوم الديوان بما يلى :

١ — الاشراف على تنفيذ لوائح الموظفين .

٢ — النظر فى تحديد عدد الموظفين ودرجاتهم فى الوزارات والمصالح العامة ، بقدر ما تقضى به ضرورة العمل .

٣ — وضع نظم الامتحانات اللازمة للتعيين فى وظائف الحكومة ولتمرين الموظفين .

٤ — مراجعة مشروعات ميزانيات الوزارات والمصالح العامة والاعتمادات الأخرى فيما يختص بالوظائف عددا ودرجة ، وغير ذلك من شئون الموظفين .

٥ — اقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين .

وكان ديوان الموظفين يتكون من خمس ادارات رئيسية ، هي : الادارة العامة لترتيب الوظائف ، الادارة العامة للاختيار والتمرين ، الادارة العامة للتشريع والبحوث ، والادارة العامة للتفتيش .

ثانيا — الجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

أنشيء بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان الموظفين ، مع نقل سلطات واختصاصات ديوان الموظفين ورئيسه حيثما وردت فى القوانين واللوائح والقرارات الى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ورئيسه .

وهو هيئة مستقلة ، تلحق بمجلس لوزراء .

ويمارس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة اختصاصاته بالنسبة للوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة والهيئات العامة ، وكذلك بالنسبة لشركات القطاع العام .

وقد حددت المادة الثالثة هدف الجهاز بأنه « .. تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية ، وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين ، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات » .

ويتولى ادارة الجهاز رئيس ، يعاونه عدد كاف من الوكلاء والأعضاء .

ووفقا للمادة الخامسة من القانون ، يختص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بما يلى :

١ — اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، وابداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها .

٢ — دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم بشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ — تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة ، والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤ — رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادارة ، ورفع مستوى كفاءتهم ، وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

٥ — اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ، ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافهم وحفظها فى سجلات .

٦ — دراسة مشروعات الموازنة فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها ، مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ — الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ، ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ — المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة ، وفيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كما ونوعا ، وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء .

٩ — رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه ، واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى ، والارتفاع بمستوى الكفاية القيادة وكفاءة الأداء .

١٠ — ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم ، وتبسيط الاجراءات ، وتحسين وسائل العمل .

١١ — وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة ، للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

وقد حددت المادة السادسة الوسائل التى يمارس الجهاز بها اختصاصاته السابقة ، وهى :

أولا — الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

ثانيا — مراجعة مشروعات انشاء الأجهزة الجديدة ، واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات الأجهزة القائمة ، قبل اعتمادها من السلطة المختصة . وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

ثالثا — وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ، ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها .

رابعا — مراجعة مشروعات الميزانيات الخاصة بالعاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها ، وذلك قبل عرضها على وزارة الخزانة .

خامسا — معاونة ادارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب ، وتدريب العاملين بها ، والتفتيش الفنى على أعمالها ، وارسال تقارير التفتيش الى رؤساء هذه الجهات .

سادسا — الاشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين ، وتنظيم الدورات التدريبية العامة ، والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال التنظيم والادارة .

سابعا — الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها ، وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته .

كما أن للجهاز الاتصال بالهيئات المحلية والدولية التى تزاول نشاطا مماثلا للافادة من تجاربها وخبراتها .

ووفقا لقر ارريئيس الجمهورية رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ ، يشكل الجهاز المركزي للتنظيم والادارة من الادارات المركزية الآتية :

(أ) الادارة المركزية للعاملين .

(ب) الادارة المركزية للتدريب .

(ج) الادارة المركزية لترتيب الوظائف .

(د) الادارة المركزية للتنظيم .

(هـ) الادارة المركزية للتفتيش والمتابعة .

(و) الأمانة العامة .

ثالثا — لجنة شئون الخدمة المدنية :

رغبة فى التصدى لمشاكل الخدمة المدنية بحلول سريعة ملائمة ، نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة على تشكيل لجنة دائمة هى « لجنة شـئون الخدمة المدنية » ، برئاسة رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وعضوية أعضاء هم :

— رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة .

— رئيس قسم التشريع بمجلس الدولة .

— رئيس الادارة المركزية للخدمة المدنية بالجهـاز المركزى للتنظيم والادارة .

— رئيس الادارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

— وكيل وزارة المالية لشئون الموازنة العامة ووكيل آخر للوزارة يختاره وزير المالية .

وتختص لجنة شئون الخدمة المدنية بما يلى :

أولا — اصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون (١) .

ثانيا — اصـدار القرارات والتعليمات التنفيذية التى يقتضيها تنفيذ أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة .

ثالثا — اصدار التعليمات التى تكفل تنفيذ الفتاوى الصـادرة من مجلس الدولة فيما يتعلق بتطبيق أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة (٢) .

---

(١) قامت اللجنة باصدار هذه اللائحة بالفعل بقرارها رقم ٢ لسـنة ١٩٧٨ ، وهى تتكون من ٦٥ مادة .

(٢) نشير الى أن المادة السادسة من قانون العاملين المدنيين بالدولة =

رابعا — مباشرة الاختصاصات الأخرى التى وردت فى مواد القانون المختلفة . ويمكن اجمال هذه الاختصاصات فى الآتى :

١ — اصدار قرار بوجود تقسيمات وظيفية فى الدرجة المالية الواحدة فى بعض الوحدات وفى حالة الضرورة القصوى ، بناء على طلب السلطة المختصة (م ١٠) .

٢ — وضع نظـام توظيف الخبراء الوطنيين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة وأ موسمية وللعاملين المتدرجين ، وعرضه على الوزير المختص بالتنمية الادارية لاصدار قرار به (م ١٤) .

٣ — تحديد الوظائف التى لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار ، بنـاء على عرض السلطة المختصة (م ٢٢) .

٤ — اصدار قرار بنظام احتساب مدة الخبرة المكتسبة علميا وما يترتب عليها من احتساب الأقدمية الافتراضية والزيادة فى أجر بداية التعيين ، وذلك بالنسبة للعامل الذى تزيد مدة خبرته عن المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة مع مراعاة اتفاق هذه الخبرة مع طبيعية عمل الوظيفة(م٢٧).

٥ — العرض على مجلس الوزراء ليصـدر قرارا باعتبار العـاملين من مجموعة وظيفية فى وحدتين أو أكثر من الوحدات التى تسرى عليهـا أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة وحدة واحدة فى مجـال الترقى (م ٣٩) .

٦ — اقتراح منح بعض البدلات لبعض العاملين (١) ، وتحديد فئاتها ، على أن تصدر بقرار من مجلس الوزراء (م ٤٢) .

= وكذلك المادة السادسة من قانون العاملين بالقطاع العام قد قررتا اختصاص مجلس الدولة — دون غيره — بابداء الرأى مسببا فيما يتعلق بتطبيق احكام هذين القانونين .

(١) هذه البدلات هى :

١ — بدلات تقتضيها ظروف او مخاطر الوظيفة ، بحد اقصى ٤٠٪ من بداية الأجر المقرر للوظيفة . =

٧ — اقتراح منح رواتب اضافية للعاملين خارج الجمهورية ، على أن يصدر بها قرار من مجلس الوزراء (م ٤٤) .

٨ — اقتراح نظام المزايا العينية التى تمنح لبعض العاملين الذين تقتضى طبيعة أعمالهم تقرير هذه المزايا ، على أن يصدر بذلك قرار من رئيس مجلس الوزراء (م ٤٥) .

اقتراح الحالات والشروط التى يسترد فيها العامل النفقات التى يتكبدها فى سبيل أداء أعمال وظيفته على أن يصدر بذلك قرار من رئيس مجلس الوزراء (م ٤٧) .

١٠ — عرض قواعد واجراءات منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الاولى ، على أن يصدر بذلك قرار من رئيس مجلس الوزراء (م ٥٢) .

١١ — تقرير زيادة مدة الاجازة الاعتيادية بما لا يجاوز خمسة عشر يوما ، لمن يعملون فى المناطق النائية ، أو اذا كان العمل فى أحد فروع الوحدة خارج الجمهورية (م ٦٥) .

وقد صنع المشرع أخيرا بانشائه لجنة شئون الخدمة المدنية ، لتكون المرجع الاعلى والوحيد فيما يتعلق بشئون الخدمة المدنية وفقا لقانون العاملين المدنيين بالدولة (باستثناء اختصاص مجلس الدولة — دون غيره — باصدار الفتاوى المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون) ، مما يؤدى الى سرعة حل المشاكل ، وتحقيق التنسيق ، فضلا عن وحدة التوجيه ووحدة السياسات والخطط والبرامج الخاصة بالعاملين فى الوحدات الادارية المختلفة .

---

٢ — بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البدل أثناء اقامتهم فى هذه المناطق ، ولا يخضع هذا البدل للضرائب .

٣ — بدلات وظيفية يقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة ، وذلك فى حدود الاعتمادات المالية المخصصة بالموازنة .

رابعا ــ لجان شئون العاملين :

نصت المادة الرابعة من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن تشكل فى كل وحدة لجنة أو أكثر لشئون العاملين ، بقرار من السلطة المختصة ، على أن تتكون من ثلاثة أعضاء على الاقل يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية ان وجدت يختاره مجلس ادارة اللجنة النقابية .

ثم بينت المادة المذكورة اجراءات وأحكام دعوة اللجنة للاجتماع والاغلبية اللازمة لصدور قراراتها ، فضلا عن الاحكام الخاصة باعتماد السلطة المختصة لقرارات اللجنة .

ثم بينت اختصاصها كما يلى :

« تختص اللجنة بالنظر فى تعيين ونقل وترقية ومنح العلاوات الدورية والتشجيعية للعاملين شاغلى وظائف الدرجة الثانية فيما دونها واعتماد تقارير الكفاية المقدمة عنهم ، كما تختص بالنظر فيما ترى السلطة المختصة عرضه عليها من موضوعات » (١) .

وتجدر الاشارة الى تطبيق النص السابق يعنى انشاء لجان شئون العاملين فى كل وزارة أو مصلحة أو جهاز له موازنة مستقلة ، وفى كل وحدة من وحدات الحكم المحلى (محافظة أو مدينة أو قرية) ، وفى كل هيئة عامة .

كما أن قانون العاملين المدنيين الجديد قد قرر قاعدة يؤخذ بها لاول مرة فى تشكيل لجان شئون العاملين ، وهى اشتراطه أن يكون أحد أعضاء اللجنة واحد من اللجنة النقابية ان وجدت يختاره مجلس ادارة اللجنة النقابية (٢) .

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن الاختصاصات المختلفة للجنة شئون العاملين ، راجع المواد ٢٠ ، ٢٢ ، ٣٥ ، ٣٧ ، ٩٢ ، ٩٤ من القانون المذكور .

(٢) كانت المادة ٣٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ تنص على أن « تنشأ فى كل وحدة لجنة أو اكثر لشئون العاملين من ثلاثة أعضاء على الاقل ، وتشكل بقرار من السلطة المختصة » .
كما كانت المادة ٣٤ من القانون المذكور تحدد اختصاصها على النحو

=

وقد خصصت اللائحة التنفيذية للقانون المواد من ٤ الى ٨ لبيان الاحكام التفصيلية الخاصة بزمان وشروط انعقاد اللجنة وشروط صحة قراراتها ، وسلطتها فى اجراء تحقيق ما ترى تحقيقه من الموضوعات المعروضة عليها ، ودعوة من ترى لحضور اجتماعاتها ، وأحكام السجل الخاص بتدوين محاضر اجتماعاتها موقعا عليها ، وكذلك أحكام استخراج صور من هذه المحاضر .

كذلك ينص قانون العاملين بالقطاع العام (رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) على تشكيل لجان شئون العاملين فى كل شركة ، حيث تقرر المادة الثالثة ما يلى :

« تشكل فى كل شركة بقرار من رئيس مجلس الادارة لجنة أو أكثر لشئون العاملين وتتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية — ان وجدت — يختاره مجلسها ، وتجتمع بناء على دعوة من رئيسها أو من رئيس مجلس الادارة وتصدر توصياتها بأغلبية الآراء فاذا تساوت يرجح الجانب الذى منه الرئيس » .

وحددت المادة الرابعة اختصاصها « بالنظر فى تعيين ونقل وترقية العاملين واستحقاقهم العلاوات واعتماد تقارير الكفاية المقدمة عنهم وذلك بالنسبة لوظائف الدرجة الثانية فما دونها . كما تختص بالنظر فيما يرى رئيس مجلس الادارة عرضه عليها من موضوعات » (١) .

ويتضح لنا مما سبق أن المشرع قد أورد أحكاما متقاربة فيما يتعلق بتشكيل لجان شئون العاملين واختصاصاتها فى كل من الوزارات والمصالح والأجهزة ذات الميزانيات الخاصة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة

=

التالى : « تختص اللجان المنصوص عليها فى المادة السابقة بالنظر فى تعيين ونقل وترقية ومنح علاوات العاملين لغاية وظائف المستوى الاول علاوة على ما يرى رئيس الوحدة عرضه عليها من شئون » .

(١) نشير الى أن المادتين ١١ و ١٢ من القرار بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام قد تضمنتا أحكاما مماثلة فيما يتعلق بتشكيل لجان شئون العاملين واختصاصاتها ، باستثناء عدم النص على اختصاص هذه اللجان باعتماد تقارير الكفاية المقدمة عن العاملين .

وكذلك شركات القطاع العام ، وهو ما يعنى وحدة الاسلوب المتبع فى هذا الشأن بالنسبة لكل العاملين المدنيين ، الامر الذى يعد تنفيذا لاتجاه المشرع المصرى المتزايد نحو توحيد المعاملة الوظيفية لكل العاملين المدنيين سواء كانوا فى الجهاز الادارى للدولة أو فى شركات القطاع العام ، وذلك بالرغم من اختلاف طبيعة العمل فى الثانية عنها فى الاول .

المبحث الثانى

وصف وترتيب الوظائف العامة

ان الوظائف العامة ليست هدفا فى حد ذاتها ، بل هى وسيلة للقيام بمهام الدولة لخدمة الشعب . ومن ثم تنشأ الوظائف العامة ويحدد عددها طبقا للحاجة ، وعلى ضوء الاعتمادات المالية المقررة .

واذا ترك تقدير عدد الوظائف للقيادات الادارية المختلفة ، لحدث توسع كبير فى عدد الوظائف العامة . نظرا للمبالغة فى التقدير ، وربط البعض بين أهمية الوحدة التى يرأسها وبين عدد الموظفين بها ، الامر الذى يكلف الدولة نفقات لا مبرر لها .

ومن ثم تقوم هيئات محايدة — فى معظم الدول — بتحديد عدد الموظفين طبقا لحاجات العمل الفعلية ، وبعيدا عن المظهرية والمبالغة ، وهى المهمة التى من المفروض أن يقوم بها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى مصر .

ولتحقيق ذلك ، يتطلب الأمر بيان مواصفات ونوعيات وشروط الوظائف المختلفة ، وهو ما يطلق عليه اسم « وصف وترتيب الوظائف العامة » .

ويعتبر وصف وترتيب الوظائف العامة ضرورى للحد من الانفاق فى مجال الوظيفة العامة ، ويغدو الآن أكثر ضرورة بعد اتساع نطاق ومجالات النشاط الادارى ، وما يستتبعه ذلك من تضخم عدد الموظفين بصورة مستمرة ومتزايدة .

ويستهدف وصف وترتيب الوظائف العامة تحقيق الأغراض الآتية(١):

أولا — وضع سياسة توظيف ثابتة وملائمة ، تقوم على معرفة الحاجة الفعلية للوظائف ، ومدى المؤهلات والخبرات المطلوبة لشغلها ، وشروط التعيين فيها ، وذلك فضلا عن وضع برامج التدريب الملائمة .

ثانيا — قيام المرتبات على أساس سليم ، بحيث يكون الأجر بقدر العمل وبقدر مؤهلات وخبرات شاغل الوظيفة .

ثالثا — وضع تنظيم للسلك الوظيفى يتفق وحاجات النشاط الادارى من ناحية ، ويفتح الأمل أمام الموظفين للترقى خصوصا فى الدول التى تعتبر الوظيفة مهنة من ناحية ثانية ، نضلا عن وضع معايير موضوعية لتقارير الكفاية يتم وفقا لها ضبط عمليات الترقية والنقل من ناحية ثالثة .

رابعا — تحقيق النشاط الادارى بأقل عدد ممكن من الموظفين ، وفى أسرع وقت ، وبأقل قدر من النفقات . وذلك فضلا عن كشف ومعالجة مشاكل التنظيم الادارى بالاضافة الى وضع تقدير سليم لميزانية الوظائف العامة .

خامسا — تحقيق الانسجام بين فئات الموظفين المختلفة ، وذلك بقيام سياسة التوظف على أساس من العدالة التى يراعى فيها اختلاف ظروف وطبيعة النشاط الادارى فى مجالاته المختلفة . كما أن نظام ترتيب الوظائف العامة يساعد على تحديد الواجبات والمسئوليات مما يسهل اجراء عملية التسلسل الرئاسى من ناحية ، وكشف المخالفات التأديبية وتحديد المسئول عنها من ناحية أخرى .

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع :
ـ الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى الادارة العامة ، ١٩٧٦ ، صفحة ١٦٣ وما بعدها .
الدكتور حمدى أمين عبد الهادى : ادارة شئون موظفى الدولة : أصولها واساليبها ، ١٩٧٦ ، صفحة ١٧ وما بعدها .

كما أن وصف وترتيب الوظائف العامة يمكن أن يحقق المزايا التالية(١):

١ — تقوييم الوظائف العامة على أسس موضوعية .

٢ — تبسيط عملية التعيين فى الوظائف العامة .

٣ — تسهيل عملية النقل .

٤ — تيسير عملية الترقية .

٥ — دعم التنمية الادارية .

ويمكن التميز بين أسلوبين أو طريقتين لوصف وترتيب الوظائف العامة، هما : الأسلوب الأمريكى ثم الاسلوب الأوربى .

وبصفة عامة، تأخذ مصر بالأسلوب الأوربى لوصف وترتيب الوظائف العامة ، وان كانت المحاولات المختلفة والمتعاقبة لم تصل بعد الى النتيجة النهائية بوضع نظام كامل شامل لوصف وترتيب الوظائف العامة .

وللالمام بتفصيلات ما سبق ، سنقسم هذا المبحث لثلاثة مطالب ، هى :

المطلب الأول — ونخصصه لبيان الأسلوب الأمريكى لوصف وترتيب الوظائف العامة .

المطلب الثانى — ونخصصه لبيان الأسلوب الأوربى لوصف وترتيب الوظائف العامة .

المطلب الثالث — ونخصصه لبيان أسلوب ومحاولات وصف وترتيب الوظائف العامة فى مصر .

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع :
الدكتور أحمد حافظ نجم : ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها ، ١٩٧٩ ، صفحة ٣٤ وما بعدها .

المطلب الأول

الاسلوب الامريكى لوصف وترتيب الوظائف العامة

تولى الولايات المتحدة الأمريكية اهتماما كبيرا لموضـوع وصـف وترتيب الوظائف العامة، حيث بدأت الاهتمام به فى وقت مبكر ، وأصدرت قانونا بخطة الترتيب سنة ١٩٢٣ باسم Classification act ، الذى حل محله قانون آخر سنة ١٩٤٩ ، الذى ألغى بدوره ليحل محله قانون جديد سنة ١٩٥٤ (١) .

والواقع أن النظرة الأمريكية للوظيفة العامة تختلف اختلافا جوهريا عن النظرة الأوروبية لها ، حيث ينظر الى الادارة العامة على أنها مجموعة من العمليات تتم طبقا للقانون الذى يحكم النشاط الفردى ، فالقـانون — بصفة عامة — واحد سواء بالنسبة للنشاط الفردى أو النشاط الادارى . ومن ثم فان الوظيفة ليست مهنة ينقطع لها الموظف طوال حياته كما يرى الأوربيون ، بل هى عمل متخصص يقوم به الموظف فى ظروف مماثلة للنشاط فى المشروعات الخاصة .

ويترتب على ذلك ما يلى :

١ — يراعى النظام الأمريكى التخصص الشديد فى اختيار الموظفين العموميين ، عكس النظام الأوربى الذى لا يتطلب درجة عالية من التخصص بل يكتفى بقدر من المعلومات العامة مع تخصص يسير على أن يكتسب الموظف تخصصه فى نطاق الوظيفة العامة .

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع :

— الدكتور احمد حافظ نجم : المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة ١٣٨ وما بعدها .

— الدكتور حمدى امين عبد الهادى : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه . صفحة ٤١٦ وما بعدها .

— الدكتور سليمان الطماوى . المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة ١٦٨ وما بعدها .

— Louis Fougère : La fonction publique, 1966, P. 21.

٢ — نظرا للارتباط الوثيق بين المدارس والمعاهد والجامعات من ناحية ونظام التوظف من ناحية أخرى ، فقد انعكس ذلك على النظام التعليمى الأمريكى ، حيث توسعت المدارس والجامعات الأمريكية فى التخصص الدقيق ، وهذا عكس الوضع فى أوروبا .

٣ — بصفة عامة ، لا يعرف النظام الأمريكى أسلوب الترقية فى الوظيفة العامة ، حيث يعين الموظف الأمريكى فى الوظيفة اذا توافرت لديه مواصفات وشروط الوظيفة ، ثم يظل بها ، ومن ثم يرتبط مصيره بالوظيفة . فاذا أراد الالتحاق بوظيفة أخرى فان سبيله لذلك هو التعيين عند توافر الشروط ، وليس الترقية . وهذا عكس النظام الأوربى حيث تعتبر الترقية حقا للموظف اذا توافرت شروط استحقاقها .

وعلى ذلك يتطلب النظام الأمريكى وصفا دقيقا وتفصيليا للوظائف العامة ، الى جانب تطلب التخصص التام فى الموظفين العموميين . فالمهم هو الوظيفة لا الموظف ، فالعنصر الأساسى الذى يوضع فى الاعتبار هو عمل الوظيفة من حيث أهميتها وواجباتها ومسئولياتها ، وذلك بغض النظر عن مؤهلاته وظروفه .

ومن ثم يتميز النظام الأمريكى بخصائص عامة ، هى (١) :

انعدام الكادرات الدائمة ، الترتيب الموضوعى ، وارتباط الأجور بالترتيب .

ووصف وترتيب الوظائف العامة طبقا للاسلوب الأمريكى يتطلب القيام بالخطوات الرئيسية التالية :

أولا — تحديد عمل كل موظف ، بحيث يتم تحديد العمل اليومى لكل موظف عن طريق وصف عمله وصفا دقيقا ، مع بيان نوعه وأهميته وواجباته ومسئولياته .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور احمد حافظ نجم ، سابق الاشارة اليه ، صفحة ١٤٣ وما بعدها .

ثانيا — تحديد الأعمال التى تتشابه فيما بينها ، حيث تتقارب واجباتها ومسئولياتها ، وذلك بجمعها فى قسم واحد لتخضع لنظام واحد من حيث شروط التعيين والمرتب .

ثالثا — ترتيب الوظائف فى الأقسام السابقة ، ليكون كل قسم مستوى متميزا من حيث درجة أهميته وواجباته ومسئولياته .

رابعا — وضع الترتيب السابق بأوصافه وشروطه موضع التطبيق ، وذلك بصدور تشريع به من الكونجرس ، على أن يخضع للمراجعة الدورية بالاضافة أو الحذف حسبما تتطلب الظروف المتغيرة .

ونخلص مما سبق الى أن فلسفة الوظيفة العامة تختلف فى الولايات المتحدة الأمريكية عنها فى غيرها من الدول الأخرى ، حيث ينظر للوظيفة على أنها عمل تخصصى وليست مهنة ، وأن واجباتها ومسئولياتها وشروط الالتحاق بها يتم تحديدها بصورة دقيقة ، مما يستتبع التخصص الدقيق ، فضلا عن أن الالتحاق بالوظائف الأعلى لا يكون بطريق الترقية — بصفة عامة — ولكن يتم بطريق التعيين الجديد من بين كل من يتقدم ممن تتوافر فيهم شروط التعيين فى الوظيفة .

المطلب الثانى

الاسلوب الاوربى لوصف وترتيب الوظائف العامة

يختلف الأسلوب الأوربى عن نظيره الأمريكى فى وصف وترتيب الوظائف العامة ، وذلك نظرا لاختلاف الفلسفة التى تحكم نظام الوظيفة العامة فى أوروبا عنها فى الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث ينظر الى الوظيفة العامة فى الدول الأوربية ، بصفة عامة على أنها مهنة أو سلك Carriére ينخرط فيها المواطنون الراغبون والذين توافرت فيهم الشروط المتطلبة لتقلد الوظيفة ، وينقطعون لها — فى الغالب — مدى الحياة ، اذ يتدرج الموظف فى سلك الوظيفة العامة فيرقى من درجة لدرجة أعلى منها ، وهكذا . وذلك تبعا لاقدميته وخبرته وكفاءته ، ووفقا للقواعد

المقررة فى هذا الشأن ، والتى يراعى عند وضعها حاجة الادارة العامة المتزايدة والمتجددة .

فالموظفون — وفقا للأسلوب الأوربى — يكونون هيئة Corp ، تضم جميع العاملين فى الادارة العامة ، ولا يتم الخروج منها الا بسبب الاستقالة أو الفصل أو بلوغ السن القانونية أو الوفاة ، حيث يخضعون لنظام شامل ودقيق من حيث الحقوق والواجبات والتأديب .

ولئن كان يراعى عند تحديد مرتب الموظف والمزايا الأخرى العمل الذى يقوم به من حيث الواجبات والمسئوليات ، الا أنه يراعى أيضا — وبالدرجة الأولى — المؤهل وظروف الموظف الاجتماعية . فتحديد المرتب يتم على أساس شخصى ، وليس فقط على أساس العمل الذى يقوم به الموظف .

كذلك لايقوم الاسلوب الأوربى لوصف وترتيب الوظائف العامة على أساس التخصص الدقيق — باستثناء الوظائف المتخصصة ذات الطبيعة الفنية كالطب والهندسة — بل يتطلب مؤهلات معينة لشغل الوظيفة ، حيث يتدرج الموظف فى السلك الوظيفى مما يكسبه المهارات والخبرات المطلوبة.

ومن ثم يقوم الأسلوب الأوربى — بصفة عامة — على قسمين كبيرين (١):

اولا — التقسيمات الافقية :

تقوم التقسيمات الأفقية أو المهنية Divisions Horizontales على أساس تدريج الوظائف فى السلم الادارى ، حيث تقسم بدورها الى الطوائف Catégories الآتية :

١ — وظائف الابتكار والتوجيه Les fonctions de Conception

---

(١) راجع :

— الدكتور أحمد حافظ نجم ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة ٥٥ وما بعدها .

— الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة ١٦٥ وما بعدها .

ويقوم شاغلوها بمهمة مطابقة النشـاط الادارى للسياسة العـامة للحكومة ، حيث يكون لهم سلطة تنظيم العمل الادارى وسلطة اصـدار القرارات ، وسلطة رئاسية على الادنى درجة وفقا للتوجيهات والتعليمات والاوامر المبينة لكيفية القيام بالنشاط الادارى .

٢ ــ وظائف التطبيق Les fonctions d'application

وتتمثل مهمة شاغليها فى تكييف الأوضاع الفردية طبقا للمبادىء الواردة فى القوانين واللوائح والقرارات والمنشورات والتوجيهات الصـادرة من القائمين بوظائف التوجيه والابتكار .

٣ ــ وظائف التنفيذ Les fonctions d'execution

ويقوم شاغلوها بتنفيذ العمل الادارى وفقا للأوامر المحددة الصادرة اليهم فى هذا الشأن . وتنقسم هذه الطائفة الى نوعين من وظائف التنفيذ:

النوع الاول ويقوم على التخصص الفنى أو المهنى ، والنوع الثانى لايتطلب تخصصا معينا بل يكتفى بالنسبة له بالمعلومات والخبرة البسيطة.

ثانيا : التقسيمات الراسية :

تقـوم التقسيمات الرأسـية Divisions Verticales على أسـاس التخصص الفنى أو المهنى Specialité Professionnelle حيث يتم داخـل الطائفة الواحـدة تقسيم الموظفين فيها وفقا للتخصص الذى تتطلبه كل وظيفة .

ويتم تقسيم الموظفين داخل الطائفة الواحدة الى أنواع من التخصصات هـى :

١ ــ الادارة العامة وتتضمن الاختصاصات الاقتصـادية والماليـة والاجتماعية والقانونية .

٢ ــ المرافق المهنية ، وهى التى تقوم بالاعمال المادية ، كاعداد الطرق واقامة السدود وبناء المدارس والمستشفيات ... الخ .

٣ — التعليم والبحوث الفنية .

٤ — والقضـــاء .

ثم يعقب ذلك الجمع والتنسيق بين كل من التقسيمات الافقية والتقسيمات الرأسية ، وذلك بما يتفق مع ظروف كل دولة .

ففى بريطانيا مثلا (١) ، تقسم الوظائف العـــامة الى ثلاث طوائف Classes كبرى ، هى :

١ — الوظائف الادارية ، وتقسم الى ٦ درجات .

٢ — الوظائف التنفيذية ، وتقسم الى درجتين .

٣ — الوظائف المكتبية ، وتقسيم الى درجتين .

ويعاون الطائفة الأخيرة فئات من المساعدين ، يقومون باعمال الاختزال، الآلة الكاتبة ، الحفظ ، وأعمال النظافة .

ويلاحظ أن النظام الانجليزى يقسم كل طائفة الى عدد من الدرجات، حيث يتم الانتقال من الدرجة الادنى الى الدرجة الأعلى بشروط ووفقـا لقواعد معينة ، وذلك فضلا عن أنه يمكن الانتقال — فى حدود معينة — من طائفة الأخرى .

وفى فرنسا (٢) ، تقسم الوظائف العامة الى أربعة طوائف Categories وهى .

---

(١) فوجير : الوظيفة العامة ، سابق الاشارة اليه ، صـــفحة ١٠٣ وما بعـــدها .

(٢) راجـــع :

— الدكتور أحمد حافظ نجم ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة ٧٩ وما بعدها .

— فوجير : الوظيفة العـــامة ، سـابق الاشارة اليه ، صـــفحة ٨٧ وما بعـــدها .

ونشير الى أن الوظائف فى المانيا الغربية تقسم كذلك الى اربعة طوائف او مستويات وتتكون كل طائفة من عدد من الدرجات ، على أن يبدأ الموظف حياته الوظيفية بالالتحاق بأدنى الدرجات فى الطائفة .

وهذه الطوائف Categories او المستويات هى :

=

١ — وظائف الابتكار والتوجيه ، ويشغلها حملة المؤهلات العليـا .

٢ — وظائف التطبيق ، ويشغلها حاملوا البكالوريا ومن فى مستواهم .

٣ — وظائف التنفيذ ، ويشغلها حاملوا الاعدادية ومن فى مستواهم .

٤ — الوظائف المساعدة ، ويشغلها حاملوا الابتدائية وغير المؤهلين .

وتقسم كل طائفة من الطوائف السابقة الى عدد من الدرجات ، بحيث يرقى الموظف من الدرجة الادنى الى الدرجة الأعلى بشروط ووفقا لقواعد معينة مقررة فى قانون الوظيفة العامة .

وهكذا تتقارب التقسيمات الأوربية بصـفة عامة مع اختـلاف فى التفصيلات بما يتلاءم وظروف كل دولة ، الا أنها تختلف جميعها عن الأسلوب الأمريكى فى وصف وترتيب الوظائف العامة .

المطلب الثالث

محاولات وصف وترتيب الوظائف العامة فى مصر

بدأت مصر بداية طيبة فى هذا المجال ، حيث تضمن أول نظام لموظفى الدولة وهو الصادر سنة ١٨٨٣ نصا يقرر ترتيب الوظائف العامة فى الدولة ، حيث قسمها الى فئات ، مع بيان ماهية أو مرتب كل وظيفة . الا أن الأمر قد انتكس ابتداء من سنة ١٩٠٧ حيث بدأ الأخذ بنظام الدرجات الى أن انتهى الأمر بوضع تسعيرة للمؤهلات الدراسية ابتداء من سنة ١٩٤٠ (١)،

=

المستوى الادنى	Le niveau inférieur
المستوى المتوسط	Le niveau moyen
المستوى الرئيسى	Le niveau Principal
المستوى العـالى	Le niveau Supérieur

لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف فوجير عن الوظيفـة العـامة ، صفحة ٦١ وما بعدها .

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مقال الاستاذ حمدى ابراهيم (رئيس ديوان الموظفين آنذاك) : الموظف الحكومى : تطوره ومشكلاته .

مقال بمجلة العلوم الادارية ، ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، صـفحة ١٦ وما بعـدها .

وازداد الأمر سوءا بتدخل الاعتبارات الحزبية ومحاولة الحكومات المختلفة جذب ولاء الموظفين ، فتوالت نظم « التنسيق » بغرض اجراء ترقيات للموظفين لا تطلبها حاجة العمل الادارى ، فضلا عن الترقيات الاستثنائية التى قامت على الولاء والعوامل الشخصية بغض النظر عن الكفاءة أو حاجة العمل •

ثم صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٥٩١ بشأن نظام موظفى الدولة ، فأخذ بالاسلوب الأوروبى فى ترتيب الوظائف العامة : حيث قسم الموظفين الخاضعين لأحكامه الى مستخدمين وهم يشغلون وظائف خارجة عن الهيئة، والى موظفين وهم الذين يشغلون وظائف داخل الهيئة • كما قسم الموظفين الى فئتين : عالية ومتوسطة • وقسم الفئة العالية الى نوعين : فنى وادارى• كذلك قسم الفئة المتوسطة الى نوعين : فنى وكتابى • وأضاف الى كل ذلك تقسيم كل فئة الى درجات ، بحيث يرقى الموظف الى الدرجات الأعلى فى فئته •

ثم صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ليحل محل القانون السابق ، وتضمن المبادىء العامة التى يجب اتباعها لوصف وترتيب الوظائف العامة فى مصر ، ويمكن اجمال هـذه المبادىء فيما يلى :

أولا — تقسيم الوظائف العامة فى الجهاز الادارى بالدولة الى وظائف دائمة وأخرى مؤقتة •

ونشير الى انه فى عهد سعيد باشا (سنة ١٨٥٥) حددت المراتب العسكرية كما يلى :
ميرميران ، مير اللواء ، ميرالاى ، قائمقام ، بكباشى ، صاغقول ، يوزباشى أول ، يوزباشى ثان ، ملازم أول ، وملازم ثان .
بينما حـددت المراتب المـدنية كما يلى : الأولى ، الثانية المتميزة ، الثالثة ، الرابعة ، الخامسة ، ثم اربع مراتب اخرى بدون تسميه .
راجع مؤلف الدكتور احمد حافظ نجم ، سابق الاشـارة اليـه ، صفحة ٢٢٨ .

والوظيفة الدائمة هى التى تقتضى القيام بعمل غير محدد بزمن معين .
أما الوظيفة المؤقتة فهى التى تقتضى القيام بعمل مؤقت ينتهى فى زمن محدد أو تكون لغرض مؤقت .

ومع تقرير نوعين من الوظائف العليا هى :وظائف وكلاء الوزارات والوظائف الممتازة ، قسم القانون كلا من طائفتى الوظائف الدائمة والمؤقتة الى اثنتى عشر درجة ، بحيث تكون كل طائفة سلما اداريا واحدا متدرجا يبدأ من الدرجة الثانية عشرة وحتى الدرجة الأولى ، ويتم الانتقال من درجة لأخرى داخل السلم الواحد بطريق الترقية،ووفقا للشروط والأوضاع التى يقررها القانون فى هذا الشأن .

ثانيا ــ تطلب القانون ترتيب الوظائف العامة على اختلاف درجاتها ، وذلك طبقا لتقييمها حسب أهمية كل منها من حيث الاختصاصات المقررة لهــا .

وقد أوجب القانون عمل وصف تحليلى لكل وظيفة ، بحيث تتضمن أوصافها :

(أ) الاسم الذى يدل عليها .

(ب) الاختصاصات التى تتضمنها .

(جـ) الحد الادنى للمؤهلات المطلوبة لاداء الاعمال على وجه مرضى ، على أن يتضمن ذلك بيان التعليم أو المعرفة والخبرة النوعية والزمنيــة ودرجة المهارة المطلوبة فى الأعمال اليدوية اذا لزم الأمر .

(د) الدرجة التى توضع فيها الوظيفة ، وذلك حسب تقييمها .

على أن يقوم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بوضع النظام الخاص بتسجيل هذه الأوصاف ونشرها وحفظها فى سجلات ، كما يصدر قرار من رئيس الجمهورية بترتيب الوظائف العامة ، على أن يبين فيه كيفية نقل العاملين من الدرجة التى كانوا يشغلونها وقت صدور القانون الجــديد الى الوظيفة المقابلة لها فى جدول ترتيب الوظائف العامة .

كما نص القانون على أن يعتمد مجلس الوزراء جدول الوظائف والمرتبات الخاصة لكل وزارة أو مصلحة أو محافظة ، وذلك وفقا لما هو وارد بهذا القانون وبقرار رئيس الجمهورية الخاص بترتيب الوظائف العامة • على أن يتم نقل العاملين بعد ذلك فى الدرجات المعادلة لدرجاتهم ، بقرار من مجلس الوزراء •

ثم ألغى القانون السابق ، وحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، حيث أوجب أيضا وصف وترتيب الوظائف العامة ، وذلك وفقا للمبادىء العامة التالية :

١ — تقوم كل وحدة من الوحدات الادارية — وهى الوزارات والمصالح العامة والأجهزة الادارية ذات الميزانية الخاصة ووحدات الادارة المحلية ولهيئات العامة — بوضع هيكل تنظيمى لها ، على أن يعتمد من الوزير المختص •

٢ — تقوم كل وحدة ادارية بوضع جدول للوظائف ، يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئوليتها والشروط اللازم توافرها فيمن يشغلها ، وترتيباتها فى احدى المستويات والفئات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بالقانون [١] ، على أن يعتمد جدول الوظائف من الوزير المختص بالتنمية الادارية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة •

٣ — يصدر رئيس الجمهورية قرارا بتحديد أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف الواردة بجدول توصيف الوظائف وموعد بدء نفاد أحكام التوصيف والتقييم عليهم •

---

(١) قسم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الوظائف العامة الى اربع مستويات ، هى : مستوى الادارة العليا ، والمستوى الاول ، والمستوى الثانى ، والمستوى الثالث . ثم قسم مستوى الادارة العليا الى درجة ممتاز (وكيل أول وزارة) ودرجة عالية (وكيل وزارة) ومدير عام . بينما قسم كلا من المستويات الثلاث الاخرى الى ثلاث فئات وظيفية بحيث يعادل المستوى الاول الدرجات الثانية والثالثة والرابعة وفقا للقانون السابق ، ويعادل المستوى الثانى الدرجات الخامسة والسادسة والسابعة من القانون السابق ، بينما يعادل المستوى الثالث الدرجات الثامنة والتاسعة والعاشرة والحادية عشرة من القانون السابق .

ثم ألغى القانون السابق ليحل محله القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، حيث أورد أحكاما مقاربة لأحكام القانون السابق فى هذا الشأن . ووردت هذه الأحكام فى المواد من ٨ الى ١١ منه، حيث قررت ما يلى :

١ — تضع كل وحدة ادارية هيكلا تنظيميا لها يعتمد من السلطة المختصة ، كما تضع جدولا للوظائف بها مرفقا به بطاقات وصف لكل وظيفة (م٨) .

٢ — تقسيم الوظائف فى كل وحدة الى مجموعات نوعية ، على أن تعتبر كل مجموعة وحدة متميزة فى مجال التعيين والترقية والندب (م١١) .

٣ يختص رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة باصدار القرارات التى تتضمن المعايير اللازمة لترتيب الوظائف والأحكام التى يقتضيها تنفيذه ، فضلا عن وجوب أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى الهيكل التنظيمى وجدول وظائف كل وحدة ، على أن يعتمد جدول الوظائف والوصف التفصيلى لكل وظيفة بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة (م٨ ، ٩) .

٤ — يجوز فى حالة الضرورة القصوى وجود تقسيمات وظيفية فى الدرجة المالية الواحدة ، على أن يصدر بها قرار من لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على طلب السلطة المختصة (م ١٠) .

ويلاحظ أن القانون الحالى قد عدل عن نظام المستويات الذى كان قد أخذ به قانون سنة ١٩٧١ ، وعاد الى نظام الدرجات الذى كان يأخذ به قانون سنة ١٩٦٤ مع اختلاف فى بعض الأحكام .

وقد حدد الجدول الملحق بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ درجات الوظائف العامة كما يلى :

— درجات الوظائف العليا ، وتشمل وكيل أول ، وكيل وزارة ، ومدير عام .

— ست درجات من السادسة حتى الأولى .

ويلاحظ أن الدرجة الأولى والثانية تقابلان المستوى الأول وفقا للقانون السابق ، والدرجة الثانية تقابل المستوى الثانى ، بينما تقابل الدرجات الرابعة والخامسة والسادسة المستوى الثالث .

وقد تكررت محاولات ديوان الموظفين ثم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لوضع نظام وصف وترتيب الوظائف العامة موضع التطبيق فى مصر (١) ، الا أنه حال دون ذلك عقبات شتى ، وانتهى الأمر بصدور القرار الجمهورى رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤ بشأن أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم ونقل العاملين الى الوظائف الواردة بجدول التوصيف ، ثم صدر قرار رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٧٦ مقررا نفاذ أحكام التوصيف والتقييم على العاملين المدنيين بالدولة اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٧٧ .

وفى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٧٨ ، أصدر رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة القرار رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ خاصة بالمعايير اللازمة لترتيب خاصا الوظائف للعاملين المدنيين بالدولة والأحكام التى يقتضيها تنفيذه . وقد بين هذا القرار المجموعات النوعية لمختلف الوظائف وذلك كما يلى :

١ — المجموعة النوعية لوظائف الادارة العليا .

٢ — الوظائف التخصصية ، وتضم ٢٣ مجموعة نوعية .

٣ — الوظائف الفنية ، وتضم ٨ مجموعات نوعية .

٤ — الوظائف الحرفية ، وتضم أربع مجموعات نوعية .

٥ — المجموعة النوعية للوظائف المكتبية .

٦ — المجموعة النوعية لوظائف الخدمات المعاونة .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور احمد حافظ نجم ، سابق الاشارة اليه ، صفحة ٢٤٦ وما بعدها .

والجدير بالذكر أن ترتيب الوظائف المشار اليه آنفا انما يسرى بالنسبة لكل العاملين المدنيين بالدولة ، باستثناء العاملين الذين تنظم شئونهم الوظيفية كادرات خاصة حيث يتم ترتيب وظائفهم بما يتفق وطبيعة عملهم . مثال ذلك أعضاء هيئة التدريس بالجامعات (١) وأعضاء السلطة القضائية ورجال النيابة العامة (٢) .

وبالنسبة للعاملين بالهيئات العامة ، فقد قررت بشأنهم المادة ١٣ من القرار بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الصادر بتاريخ ٢٩ أبريل سنة ١٩٦٣ ما يلى :

« تسرى على موظفى وعمال الهيئات العامة أحكام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القرار الصادر بانشاء الهيئة أو اللوائح التى يضعها مجلس الادارة » .

وبالنسبة للعاملين بالقطاع العام ، عهد القرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ الى مجالس ادارة الشركات التابعة للمؤسسات العامة بوضع جدول الوظائف والمرتبات ، بحيث يتضمن الجدول وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والشروط الواجب توافرها فيمن يشغلها ، مع تقييمها وتصنيفها فى فئات . ثم طبق الحكم السابق على العاملين بالمؤسسات العامة ، وذلك بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ .

ولم يتغير الوضع كثيرا بصدور القرار بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام ، حيث قررت المادتان الأولى والثانية منه اختصاص مجلس ادارة المؤسسة بوضع هيكل تنظيمى ، على أن يعتمد من الوزير المختص . كما يكون لكل مؤسسة أو وحدة جدول توصيف للوظائف والمرتبات ، مع جواز اعادة تقييم الوظائف بموافقة مجلس ادارة المؤسسة واعتماد الوزير المختص .

---

(١) انظر الجدول الملحق بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات .

(٢) انظر الجدول الملحق بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية .

أما القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام فقد نظم هذه المسألة فى المواد من ٨ الى ١١ منه ، وأهم الأحكام التى قررها فى هذا الشأن هى :

أولا — تضع كل شركة هيكلا تنظيميا لها ، كما تضع جداول توصيف وتقييم الوظائف المطلوبة لها . على أن يعتمد كل ذلك من مجلس ادارة الشركة ، الذى يكون من حقه اعادة النظر فيما سبق كلما اقتضت مصلحة العمل ذلك .

ثانيا — يضع مجلس ادارة الشركة القواعد والاجراءات المتعلقة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف بما يتفق مع طبيعة نشاط الشركة وأهدافها ، وذلك مع مراعاة المعايير التى يصدر بشأنها قرار من رئيس مجلس الوزراء .

ثالثا — تقسيم وظائف كل شركة الى مجموعات نوعية ، وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة فى مجال التعيين والترقية والندب والاعارة .

رابعا — يضع مجلس ادارة الشركة نظاما لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية وللعاملين المتدرجين ، وذلك بما يتفق مع نشاط الشركة وظروفها وبما يساعد على تحقيق أهدافها ، وبمراعاة التشريعات التى تصدرها الدولة فى هذا الشأن .

خامسا — يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين فيها أو الترقية أو النقل أو الندب أو الاعارة اليها ، وذلك طبقا للقواعد والضوابط والاجراءات التى يضعها مجلس الادارة فى هذا الشأن .

الفصل الثانى

المركز القانونى للموظف العـــام

يشغل الموظف العام مركزا قانونيا عاما ، يرتب له بعض الحقوق ويلزمه ببعض الواجبات •

ومن ثم يكون من الضرورى تحديد المقصود بالموظف العام ، حيث لاتقدم التشريعات المختلفة تعريفا عاما للموظف العام •

كذلك يثور البحث حول طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة : حيث ذهب البعض الى القول بأنها رابطة عقدية من روابط القانون الخاص، بينما ذهب آخرون الى القول بأنها رابطة عقدية من روابط القانون العام • الا أن الرأى قد استقر — فقها وقضاءا — على اعتبارها رابطة عامة حيث يشغل الموظف مركزا تنظيميا عاما •

وهكذا يدور البحث فى هذا الفصل فى مسألتين أساسيتين ، نعـــالج كلا منهما فى مبحث مستقل على النحو التالى :

المبحث الأول — التعريف بالموظف العام •

المبحث الثانى — طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة أو الادارة •

المبحث الأول

التعريف بالموظف العـــام

بالرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام ، الا أننا لا نكاد نجد من بينها تشريعا واحدا يعطى تعريفا عاما شـــاملا للموظف العام ؛ حيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام فى مجال تطبيق أحكامه فقط •

وبذلك تتعدد التعريفات التشريعية للموظف العام ، وتختلف باختلاف التشريعات ؛ فتعريف الموظف العام وفقا للقانون الجنائى يختلف عن تعريفه

وفقا للقانون الدستورى ، بينما يختلف تعريفه فى القانون الادارى عنه فى القانونين السابقين .

فالمادة ١١٩ مكررا من قانون العقوبات تحدد المقصود بالموظف العام (فى مجال تطبيق أحكام الباب الرابع من الكتاب الثانى) كما يلى :

(أ) القائمون بأعباء السلطة العامة ، والعاملون فى الدولة ، ووحدات الادارة المحلية .

(ب) رؤساء وأعضاء المجالس والواحدات والتنظيمات الشعبية ، وغيرها ممن لهم صفة نيابية ، سواء كانوا منتخبين أو معينين .

(جـ) أفراد القوات المسلحة .

(د) كل من فوضته احدى السلطات العامة فى القيام بعمل معين وذلك فى حدود العمل المفوض فيه .

(هـ) رؤساء وأعضاء مجالس الادارة والمديرون وسائر العاملين فى الجهات التى اعتبرت أموالها أموالا عامة طبقا للمادة السابقة .

(و) كل من يقوم بأداء عمل يتحمل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر اليه بمقتضى القوانين أو من موظف عام فى حكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة للعمل الذى يتم التكليف به .

ويستوى أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة أو مؤقتة ، بأجر أو بغير أجر ، طواعية أو جبرا .

فالوظيفة العامة فى حكم قانون العقوبات « هى التى تخول صاحبها اشتراكا أيا كان فى أداء السلطة العامة ، لأن غرض الشارع ضمان سير أعمال المصالح العامة جميعا .وجرى القضاء الجنائى على تفسير كلمة موظف تفسيرا واسعا بحيث تشمل كل موظف أو مستخدم وكل شخص مكلف

بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو احدى المصالح التى تستمد سلطاتها من الحكومة (١) .

ويتضح مما سبق التفسير الواسع لمفهوم الموظف العام فى مجال قانون العقوبات (٢) ، وهذا لا يتفق — بطبيعة الحال — مع مفهوم الموظف العام فى القانون الادارى .

أما قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ فقد عرف الوظيفة العامة — فى مجال تطبيق أحكامه — بأنها « كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبا من الأموال العمومية » . كذلك حددت المادة ٢٢ من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الخاص بعضوية مجلس الأمة — حيث منع الجمع بين عضوية المجلس والوظائف العامة — المقصود بالوظيفة العامة بقولها « وتعتبر وظيفة عامة فى حكم هذا القانون كل عمل يستحق صاحبه مرتبا أو مكافأة دورية من الأموال العامة » .

وقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة بأن القانون « حين حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولى الوظائف العامة ، لم يقف بالوظيفة العامة عند معناها الاصطلاحى المتعارف عليه ، وانما تجاوزه الى كل عمل يستحق صاحبه مرتبا أو مكافأة من الحكومة، وان لم يصدق على هذا العمل وصف الوظيفة بالمعنى الفنى»، وانتهت الى القول بأنه « يندرج فى نطاق الحظر المذكور ، أى خدمة أو عمل بمقابل ، يؤديه عضو مجلس الامة لاحدى وزارات الحكومة أو مصالحها بقطع النظر عن تسميات هذه الخدمة أو العمل وأوضاعه ، وما اذا كان دائما أو مؤقتا أو عارضا ، وسواء كان ذلك على سبيل الندب أو الاستشارة» (٣) .

---

(١) محكمة جنايات الاسكندرية ، جلسة ٢٦ مارس سنة ١٩٥٧ مجلة المحاماة ، العدد الثالث ، نوفمبر سنة ١٩٥٧ ، صفحة ٣٧٤ .

(٢) فى ذاتية المفهوم الجنائى للموظف العام ، راجع :
الدكتور مأمون محمد سلامة : قانون العقوبات — القسم الخاص ، الجزء الأول صفحة ٨٩ وما بعدها .

(٣) فتواها بتاريخ ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٦٥ ، مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنة التاسعة عشرة ، صفحة ٥٠٣ .

وتأكيدا لذلك ، جرى العمل على أن يستثنى القانون أعضاء هيئة التدريس بالجامعات حيث أجاز لهم — بالرغم من أنهم موظفون يتقاضون مرتبات ومكافآت دورية من الأموال العامة — الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الأمة ، ثم مجلس الشعب فى ظل دستور سنة ١٩٧١ (١) .

بينما نصت المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على ما يلى :

« يعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على :

١ — العاملين بوزارات الحكومة والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى .

٢ — العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم . ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات .

ويعتبر عاملا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة .

ثم حددت المادة الثانية المقصود بالوحدة ، حيث قررت أنها : كل وزارة أو مصلحة أو جهاز تكون له موازنة خاصة ، كل وحدة من وحدات الحكم المحلى ، والهيئة العامة .

وقد أوردت القوانين السابقة للعاملين المدنيين بالدولة تعريفات مماثلة ، سواء فى ذلك القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (٢) ، والقانون رقم ٤٦

---

(١) نشير الى ان المادة ٨٩ من دستور سنة ١٩٧١ تنص على ما يلى :
« يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا انفسهم لعضوية مجلس الشعب . وفيما عدا الحالات التى يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ، ويحتفظ له بوظيفته او عمله وفقا لاحكام القانون » .

(٢) كانت المادة الرابعة من هذا القانون تنص على ما يلى :
« يعتبر عاملا فى تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف المبينه بموازنة كل وحدة . ويكون التعيين فى الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الاجانب وفقا للقواعد التى تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الاحكام الخاصة بتوظيف الاجانب » .

لسنة ١٩٦٤ (١) ، والقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (٢) .

وبذلك يتضح لنا أن قوانين العاملين المدنيين بالدولة قد خلت من تعريف عام للموظف العام ، وانما اقتصرت على تعريف الموظف العام الذى يخضع لأحكامها ، الأمر الذى أصبح معه ضروريا أن يقوم الفقه والقضاء بوضع تعريف عام للموظف العام .

أما العاملون بالقطاع العام فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الصادر بشأنهم على ما يلى :

« تسرى أحكام هذا القانون على العاملين فى شركات القطاع العام . وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى هذا القانون » (٣) .

وجملة القول أن المشرع لم يضع تعريفا عاما للموظف العام ، ومن ثم فقد حاول الفقه والقضاء وضع هذا التعريف .

فما هو تعريف الموظف العام فى القانون الادارى ؟

---

(١) كانت المادة الثانية من هذا القانون تنص على ما يلى :
« يعتبر عاملا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف الدائمة او المؤقتة بقرار من السلطة المختصة » .

(٢) كانت المادة الاولى من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تنص على ما يلى :
« يعتبر موظفا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف الداخلة فى الهيئة بمقتضى مرسوم أوامر جمهورى أو قرار من مجلس الوزراء أو وزير او من أية هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانونا » .

(٣) نشير الى ان المادة الاولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام كانت تنص على ما يلى :
« يسرى أحكام النظام المرافق على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها » .
وكانت المادة الرابعة من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الخاص بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام تنص على ما يلى :
« تعتبر وحدة اقتصادية تابعة فى حكم هذا القانون شركات القطاع العام ، والجمعيات التعاونية او المنشآت التى تتبع المؤسسات العامة ، والمشروعات تحت التأسيس التى تنشئها وتمتلكها بمفردها أو بالاشتراك مع غيرها » .

تعددت تعريفات الفقهاء للموظف العام (١) ، وكان من بينها تعريفه بأنه الشخص الذى يساهم فى عمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر •

ويلاحظ على هذا التعريف أنه وان كان يتضمن كل العناصر المتفق عليها فقها وقضاءا لتعريف الموظف العام ، الا أنه يتفق مع مفهوم المذهب الفردى الحر الذى ينتهى الى فكرة الدولة الحارسة ، حيث تقتصر وظائف الدولة على الدفاع والأمن وفض المنازعات بين الأفراد ، ومن ثم يتقلص دور الدولة فلا تتدخل فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية حيث تقوم بالمرافق العامة التقليدية عن طريق أسلوب الادارة المباشر • أما وقد انهارت هذه الفكرة ، لتقوم الدولة المعاصرة بدور نشط وايجابى اعمالا لمذهب التدخل ، فقد تدخلت الدولة فى كافة المجالات من ناحية ، ولم يعد تدخلها مقصورا على أسلوب الادارة المباشرة من ناحية أخرى • ومن ثم نقد لجأت الدولة الى أساليب أخرى لادارة مرافقها العامة بما يتفق مع التطورات المعاصرة ، فظهر أسلوب المؤسسة العامة أو الهيئة العامة وهو أسلوب يعتمد على ادارة بعض المرافق العامة بعيدا عن بعض القواعد التى تحكم النشاط الادارى التقليدى ، وذلك بانشاء شخص معنوى عام يعهد اليه بادارة هذه المرافق •

وهكذا تطور مفهوم ادارة الدولة المباشرة لمرافقها العامة ، فلم يعد يقتصر على المدلول الحرفى لاصطلاح الادارة المباشرة ، بل أصبح يشمل فضلا عن ذلك ، ادارة المرافق العامة بواسطة المؤسسات أو الهيئات العامة•

ومن ثم فقد عرف الموظف العام بأنه الشخص الذى يساهم فى عمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى (٢) •

---

(١) الدكتور محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، صفحة ١٠ وما بعدها .

(٢) الدكتور وفيق شحاته : مبادىء القانون الادارى ، ١٩٥٤/١٩٥٥ صفحة ٤٥٧ .

ويعرف مجلس الدولة الفرنسى الموظف العام بأنه الشخص الذى يعهد اليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام (١) .

أما المحكمة الادارية العليا فى مصر ، فتقرر (٢) أنه ليس فى التشريعات

(١) نشير الى ان المشرع الفرنسى لم يقرر ايضا تعريفا عاما للموظف العام ، بل اقتصرت التعريفات التى وردت فى بعض التشريعات — مثل قانون سنتى ١٩٤٦/١٩٤٩ بشأن نظام الموظفين — على تحديد المقصود بالموظف العام فى مجال تطبيق هذه التشريعات ، وقد تعددت محاولات الفقهاء لتحديد المقصود بالموظف العام فى مجال القانون الادارى واتجهت محاولات الفقه والقضاء الى تعريف الموظف العام بأنه ذلك الذى يشغل وظيفة دائمة فى كادر مرفق عام .

لمزيد من التفاصيل ، راجع :

الدكتور عبد الحميد كمال حشيش : دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ١٩٧٤ ، صفحة ١٦٥ وما بعدها .

(٢) حكمها بتاريخ ٥ مايو سنة ١٩٦٢ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة السابعة ، صفحة ٧٩٣ وما بعدها .

وكانت المحكمة الادارية العليا قد قضت فى حكمها بتاريخ ١٩ نوفمبر سنة ١٩٦٠ بأن الموظف العام هو الذى يعهد اليه بعمل دائم فى مرفق عام ، تديره الدولة أو احد اشخاص القانون العام الاخرى عن طريق شغله منصبا يدخل فى التنظيم الادارى لذلك المرفق ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما شرطان : أن يكون قائما بعمل دائم وأن يكون هذا العمل فى خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة ولكى يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومى يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر .

ثم عادت المحكمة لتقرر فى حكمها بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٩٦٤ أن الموظف العمومى يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر . الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الاخرى ولما كان الموظفون والعمال الذين كانت شركة سيرفا تستخدمهم اصلا قد كلفوا — بمقتضى الامر سالف الذكر الذى صدر أمر الاستيلاء مقرونا به (المقصود أمر وزير الحربية الخاص بشركة الطيران السريع سيرفا) — بالاستمرار فى العمل بالمصنع المستولى عليه تحت اشراف ادارة مصنع الطائرات بوزارة الحربية والحقوا بموجب هذه الأداة الاستثنائية الخاصة بخدمة تلك الادارة وأصبحوا تابعين لها ، يعدون موظفين عموميين وتسرى عليهم تبعا لذلك الانظمة المقررة بالنسبة لموظفى الحكومة وعمالها فيما لم يرد به نص خاص فى امر التكليف الصادر اليهم وفى القانون الذى ينظم اصداره ، فعلاقتهم بالادارة المذكورة علاقة لائحية أو تنظيمية لا تعاقدية .

مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ١٩٥٥ — ١٩٦٥ ، صفحة ١٣٣٤ و ١٣٣٥ .

أو اللوائح فى مصر نص يعرف الموظف العمومى ، ثم تستطرد مقررة أنه قد تلاقى القضاء والفقه الاداريان على عناصر أساسية للوظيفة العـامة ، ولاعتبار الشخص موظفا عموميا يتعين مراعاة العناصر الآتية :

١ — أن يساهم فى العمل فى مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المبـاشر .

٢ — أن تكون المساهمة فى ادارة المرافق العـامة عن طريق التعيين أسـاسا .

٣ — أن يشغل وظيفة دائمة ، وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لاعرضية .

ثم تستطرد المحكمة قائلة « وهناك عناصر أخرى يتعين استبعادها ولم يعول عليها القضاء . فمن ذلك أن المعيار فى اعتبار الموظفين ليس فى نوع العمل الذى يسند اليهم أو أهمية العمل ، أو كونهم مثبتين أو غير مثبتين ، يستقطع منهم معاش أولا يستقطع ، أو فى منحهم مرتبات نقدية أو عينية ، أو فى عدم منحهم مرتبات . وقد استقر قضاء هذه المحكمة على اعتبار أن العمد والمشايخ من الموظفين العمومين اذ أن الراتب الذى يجرى عليه حكم الاستقطاع ليس شرطا أساسـيا لاعتبار الشخص موظفا (كان العمـد والمشايخ لا يتقاضون مرتبات أو مكافآت آنذاك) وكذلك الحال فيما يتعلق بالمأذون ، فلا يؤثر فى هذا النظر ألا يتقاضى راتبا من خزانة الدولة ، لأن الراتب ليس من الخصائص اللازمة للوظيفة العامة أو شرطا من الشروط الواجبة فى اعتبارها . ويلاحظ أن الموظفين العموميين لا يقتصرون على موظفى الحكومة المركزية ، بل يدخل فيهم موظفو السلطات اللامركزية الاقليمية ، والسلطات اللامركزية المصلحية ، حتى ولو كانوا لا يخضعون لجميع أحكام قانون موظفى الدولة (١) .

---

(١) « تقول محكمة القضاء الادارى أن الموظف العمومى هو كل من تناط به احدى وظائف الدولة العامة فى نطاق وظيفة احـدى السـلطات الثلاث سواء كان مستخدما حكوميا أو غير مستخدم براتب أو بغـير راتب وانما يشترط اصـلا أن تكون وظيفتـه فى نطاق شـئون الدولة ويكون

=

ويتضح لنا مما تقدم أنه يلزم توافر ثلاثة عناصر فيمن يعتبر موظفا عاما :

ــ التعيين من السلطة المختصة .

ــ شغل وظيفة دائمة .

ــ الخدمة فى مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى .

اختصاصه ايلا اليه بطريق الانابة او بطريق التعيين على مقتضى احد النصوص الدستورية او التشريعية العامة ــ وان كان من ذوى المرتبات أن يكون مقيدا على احدى درجات الكادر العام أو ما يقوم مقامه فى نطاق ميزانية الدولة .

حكمها بتاريخ ٨ ابريل سنة ١٩٥٢ ، مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الادارى السنة السادسة رقم ٢٨٦ صفحة ٨٠٨ .

وفى حكمها بتاريخ ١٣ نوفمبر سنة ١٩٦٧ تقرر محكمة القضاء الادارى « واستقر الفقه والقضاء الادارى على أنه لكى يعتبر الشخص موظفا عاما خاضعا لاحكام الوظيفة العامة التى مردها الى القوانين واللوائح يجب ان تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر او بالخضوع لاشرافها فالموظف العمومى هو الذى يعهد اليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد أشخاص القانون العام الاخرى عن طريق شغله منصبا يدخل فى التنظيم الادارى لذلك المرفق ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما توافر شرطين : ان يكون قائما بعمل دائم وان يكون هذا العمل فى خدمة مرفق عام او مصلحة عامة ولكى يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومى يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر وثمة شرط ثالث يفهم من سياق الشرطين السابقين وهو أن يتم تعيين الموظف بالأداة المقررة قانونا لاجراء هذا التعيين اذ بقرار التعيين وحده يعتبر الشخص شاغلا للمنصب الذى يدخل فى التنظيم الادارى للمرفق العام وهو الطريق الذى رسمه القانون ليعهد الى الشخص بعمل دائم فى خدمة المرفق العام ومن ثم فان تعيين الشخص فى خدمة السلطة الادارية المركزية كالوزارات والمصالح العامة التى تتبعها يسبغ على الشخص صفة الموظف الحكومى وتعيينه فى خدمة السلطات الادارية اللامركزية يسبغ عليه صفة الموظف العمومى بالادارات المحلية كما أن تعيينه فى خدمة المؤسسات العامة يسبغ عليه صفة الموظف العمومى بالمرافق العامة » .

مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، من أول اكتوبر سنة ١٩٦٦ الى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٩ صفحتى ٢٠٠ و ٢٠١ .

وسنوضح المقصود بكل عنصر من هذه العناصر الثلاثة كما يلى :

اولا — التعيين من السلطة المختصة :

لا يكتسب صفة الموظف العام الا من عين قانونا بقرار من السلطة المختصة ، فالشخص الذى تتوافر فيه شروط التعيين فى الوظيفة العامة وتتبع بشأنه الأوضاع المقررة للالتحاق بها يصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة كرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختصة ، وذلك بغض النظر عن طريقة أو أسلوب الالتحاق بالوظيفة العامة أى سواء كان ذلك بأسلوب الاختيار الحر أو بالانتخاب أو بالجدارة أو باسلوب الوظائف المحجوزة .

ولئن كان من الطبيعى موافقة صاحب الشأن على تقلد الوظيفة العامة ، الا أن موافقته على تقلد الوظيفة ليست شرطا لاعتباره موظفا عاما ، فاذا صدر قرار تعيينه من السلطة المختصة وتوافرت بقية العناصر الأخرى ، اعتبر موظفا عاما حتى ولو لم يوافق على ذلك التعيين مثال ذلك المكلف بالخدمة العامة اذ يعتبر موظفا عاما بالرغم من أن تكليفه للقيام بالوظيفة قد تم دون توقف على ارادته (١) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٩ قضية رقم ٧٠٩ لسنة ٥ القضائية ، اذ تذكر المحكمة :

« لئن كان التعيين فى الوظائف العامة يتم فى الاحوال العادية بالادوات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المختلفة .. وان قرار التعيين وان كان هو المنشىء للمركز القانونى فى هذا الشأن وهو مركز تنظيمى عام لا مركز تعاقدى ، وان رضاء الموظف وان كان لا ينهض ركنا على انشاء المركز المذكور الا انه بطبيعة الحال يلزم لتقنين القرار ، فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة — الا ان للتكليف نظامه القانونى الخاص به ، وهو اداة استثنائية خاصة للتعيين فى الوظائف العامة بحسب الشروط والأحكام المبينه فى القوانين واللوائح الصادرة فى هذا الشأن فاذا ما تم شغل الوظيفة العامة بهذه الاداة انسحب المركز الشرطى الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها ومزاياها فى الحدود التى نصت عليها القوانين الخاصة المشار اليها واصبح بهذه المثابة وفى هذا الخصوص شأنه شأن غيره من الموظفين — ولا يقدح فى ذلك أن رضاء الموظف بقبول الوظيفة فاقد ، ذلك ان التكليف فى أساسه يقوم على استبعاد هذا الرضاء ويصدر جبرا عن المكلف لضرورة الصالح العام .

=

ولكن ما هو المركز القانونى لشخص رشح لتولى احدى الوظائف العامة ، وعهد اليه بممارسة العمل فعلا قبل صدور قرار التعيين ، ثم رفض تعيينه ؟

تقول المحكمة الادارية العليا فى حكم لها بتاريخ ١٩٥٧/١٠/٣٠ ان هذا الشخص لايمكن اعتباره قانونا موظفا معينا فى خدمة الحكومة ولوكان قد تسلم العمل فعلا فى الفترة التى انقضت بين الترشيح ورفض التعيين ، حتى لو تقاضى بالفعل مقابلا عن عمله خلالها مادام لم ينشأ فى حقه المركز القانونى كموظف ، وهو لا ينشأ الا بأداة التعيين ممن يملكها ولا يكون الاساس القانونى لما عساه أن يستحقه من مقابل لما أداه فعلا من عمل راجعا الى انعقاد رابطة التوظف قانونا ، وانما الى أساس قانونى آخر غير ذلك (١) .

وقد جرى قضاء المحكمة الادارية العليا على أن المركز الوظيفى لاينشأ الا بصدور قرار التعيين فى الوظيفة بالاداة القانونية ممن يملك التعيين وتنشأ من ذلك الوقت الحقوق الوظيفية فى حق من أضفى عليه هذا المركز القانونى (٢) .

أما الشخص الذى يقحم نفسه على الوظيفة العامة ، فيعتبر غاصبا لها ولا يكتسب صفة الموظف العام ، وتكون أعماله وتصرفاته معدومة الا فى الحدود التى تقررها نظرية الموظف الفعلى أو الواقعى
le fonctionnaire de fait

اذن ما هو الموظف الواقعى أو الفعلى ؟

= ومتى تم شغل المكلف للوظيفة العامة بمقتضى اداتها الاستثنائية الخاصة طبقا للاوضاع والشروط المنصوص عليها فى القوانين واللوائح فان المكلف يصبح موظفا عاما ملتزما بأعباء الوظيفة وواجباتها مستفيدا من مزاياها طوال مدة التكليف المحددة فى القانون » .
مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ١٩٥٥ — ١٩٦٥ ، صفحة ١٤٠٢ .

(١) المجموعة السابق الاشارة اليها ، صفحة ١٣٥٤ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٤ أبريل سنة ١٩٦٥ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ١٩٥٥ — ١٩٦٥ ، صفحة ١٣٥٥ .

هو الشخص الذى صدر بتعيينه قرار خاطىء أو معيب ، أو لم يصدر بتعيينه قرار اطلاقا .

والاصل أن الاعمال والتصرفات الصادرة عنه تعتبر باطلة ولا يعتد بها لصدورها من غير مختص ، الا أن القضاء يقرر صحة بعض هـذه الأعمال والتصرفات وفقا لضوابط معينة تختلف باختلاف ما اذا كنا فى ظروف عادية أو فى ظل ظروف استثنائية .

ففى الظروف العادية ، استند القضاء على نظرية الظاهر L'apparence للقول بصحة بعض أعمال الموظف الفعلى ، حيث لايعتبر كذلك الا اذا كان قرار تعيينه الباطل معقولا ، وبعض النظر عما اذا كان الموظف الفعلى نفسه حسن النية أو سىء النيه ، لأن الهدف هو حماية الجمهور الذى تعـامل معه على أنه موظف اعتمادا على الظاهر من الأمور ، مثال اذا انتخب شخص للقيام بوظيفة عمدة فى احدى القرى ، واستمر يمارس أعمال وظيفته الى أن صدر حكم بالغاء انتخابه ، فما هو مصير أعماله التى مارسها فى الفترة من اعلان انتخابه وحتى الغاء نتيجة الانتخاب .

أعمالا لمبدأ استمرار سير المرافق العـامة بانتظـام واطراد ، وحماية للظاهر . يقرر القضاء الادارى سلامة بعض الأعمال الصادرة من هـذا العمدة ، وذلك بالرغم من صدور حكم بالغاء انتخابه .

كذلك الأمر بالنسبة للموظف الذى يستمر فى العمل بعد بلوغ سن التقاعد ودون مد خدمته بالطريقة القانونية ، حيث ترى محكمة القضاء الادارى أنه « يعتبر خلال الفترة اللاحقة موظفا واقعيا ، كما يعتبر الأجر الذى يستحقه الموظف بعد ذلك كمكافأة نظير العمل الذى يقوم به بعـد انتهاء مدة خدمته (١) .

أما فى الظروف الاستثنائية كالحروب والثورات ، فتكون تصرفات الموظف الفعلى سليمة ويعتد بها ، وذلك اعمالا لمبدأ سير المرافق العامة

---

(١) حكمها بتاريخ ٩ نوفمبر سنة ١٩٥٩ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، السنة الرابعة عشرة ، صفحة ١٣٣ .

بانتظام واطراد ، وذلك سواء كان هذا الموظف قد عين بقرار خاطىء أو لم يعين على الاطلاق .

وقد بينت المحكمة الادارية العليا — فى حكمها بتاريخ ١٩٦٤/١١/٢٩ — مضمون فكرة الموظف الفعلى وحددت مركزه القانونى قائلة « ان نظرية الموظف الفعلى — كما جرى بذلك قضاء هذه المحكمة — لا تقوم الا فى الاحوال الاستثنائية البحتة ، تحت الحاح الحاجة الى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل فى بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة ، وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها ، باطراد ودون توقف .

وتحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الادارة الى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة اذ لا يتسع أمامها الوقت لاتباع أحكام الوظيفة العامة فى شأنهم . ونتيجة لذلك لا يحق لهم تطبيق أحكام الوظيفة العامة ، كما لا يحق لهم الافادة من مزاياها لانهم لم يخضعوا لأحكامها ، ولم يعينوا وفقا لأصول التعيين فيها (١) .

ثانيا — شغل وظيفة دائمة :

لاعتبار الشخص موظفا عاما ، يشترط أن يقوم بعمل دائم فى خدمة مرفق عام ، بحيث يؤدى عملا دائما وليس مؤقتا أو عرضيا . فالوظيفة الدائمة تعنى هنا أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة وذلك بتعيينه فى وظيفة دائمة من الوظائف الداخلة فى هيكل التنظيم الادارى للمرفق الذى يعمل به . فلا يعتبر موظفا عاما يقوم بأعمال عارضة للمرفق العام ، كالمجندون بالقوات المسلحة (٢) ومقاول الأشغال العامة الذى يعهد اليه باقامة بناء تابع للمرفق أو باجراء بعض الاصلاحات فيه . كذلك لا يعتبر موظفا عاما قيام أحد الفنانين باخراج فيلم تليفزيونى . بينما يعتبر موظفا عاما اذا كان معينا

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ١٩٥٥ — ١٩٦٥ ، صفحة ١٠٤٠ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٣ يونيو سنة ١٩٦٩ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الرابعة عشرة ، صفحة ٨٦٧ ، وقد اعتبرت المحكمة — فى ذات الحكم — المتطوعين بالقوات المسلحة براتب عال ، موظفين عموميين .

فى وظيفة بالتليفزيون حتى ولو لم يقم بالاخراج بصورة مستمرة ، بل يقوم باخراج بعض الافلام من وقت لآخر .

كذلك لا يعتبر موظفا عاما ، أحد الأطباء الذى ندبته مشيخة الأزهر الشريف لعيادة الطلبة ، لأنه لا يشغل وظيفة دائمة ، بالرغم من أنه قد انتدب للقيام بهذا العمل لمدة سبعة عشر عاما ، من سنة ١٩٣٠ حتى ١٩٤٧ (١) .

مثال ذلك أيضا ما أفتت به الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة من أن « اتحادات طلاب الجامعات هى منظمات منبثقة من النظام القانونى للجامعات وتابعة لها باعتبارها من وحدات الجامعة . والعاملون بها فئتان : الأولى تشمل من يسند اليه القيام بعمل دائم فى الاتحاد عن طريق التعيين .والثانية تشمل من يسند اليهم العمل بصفة مؤقته أو بطريق التعاقد . والفئة الأولى تعتبر من قبيل الموظفين العموميين .. الخ (٢).

كذلك قضت المحكمة الادارية العليا بعدم اعتبار قارىء السورة فى المسجد قبل صلاة الجمعة فى كل أسبوع ، موظفا عاما ، لأنه يخدم « فترة قصيرة يكون بعدها فى حل من جميع الالتزامات التى تحكم الموظفين العموميين ، ولا تثريب عليه فى مزاولة أى عمل خارجى ، فانه بهذه المثابة من الأجراء . . ومن ثم لا يعتبر من الموظفين العموميين .. » (٣) .

فالموظف العام اذن هو من يعهد اليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام ، ومن ثم كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يفرق بين المستخدم والموظف على أساس أن المستخدم هو من يعين فى وظيفة خارج الهيئة ، أما الموظف فهو من يعين فى احدى الوظائف الداخلة فى الهيئة بمرسوم أو بقرار من السلطة المختصة .

---

(١) انظر حكم محكمة القضاء الادارى ، بتاريخ ١٣ يناير سنة ١٩٤٧ مجموعة السنة الثانية ، صفحة ٢٣٧ .

(٢) فتواها بتاريخ ١٩٦٤/١٢/١٦ ، مجموعة السنة التاسعة عشرة ، صفحة ١١٦ .

(٣) حكمها بتاريخ ١٩٥٧/١/٢٦ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الثانية ، صفحة ٣٨٠ .

أما القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، فقد اعتبر عاملا — فى ظل أحكامه — من يعين فى احدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة • بينما نصت المادة العاشرة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة على أنه « يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة فى الأحوال المبينة فى القانون ، وفى هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظيفة الدائمة » •

وقد تضمن القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة حكما مماثلا لما ورد بنظيره السابق ، حيث أجازت المادة ١٣ منه شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة ، فى الأحوال المبينة فى القانون (١) ، على أن تسرى على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة • مع الاخذ فى الاعتبار ما جاء بالمادة ٩٤ من اعتبارها الغاء الوظيفة المؤقتة سببا لانتهاء خدمة الموظف أو العامل •

ثالثا — الخدمة فى مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام الأخرى :

فضلا عن التعيين فى وظيفة دائمة (أو المؤقتة) بقرار من السلطة المختصة يتطلب الأمر لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يعمل فى خدمة مرفق عام ، تديره سلطة ادارية سواء كانت سلطة مركزية ممثلة فى الوزارات والمصالح ، أو كانت سلطة محلية ممثلة فى مجالس المحافظات أو المدن أو القرى ، أو كانت سلطة لا مركزية مرفقية ممثلة فى مجلس ادارة الهيئة العامة أو المؤسسة العامة قبل الغاء المؤسسات العامة بمقتضى قانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥) •

فالأصل أن يعمل الموظف فى مرفق عام يدار بأسلوب الادارة المباشرة ، أى ان يدار المرفق العام بواسطة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى • فاذا كان المرفق العام لا يدار بأسلوب الادارة المباشرة (كالمرافق

---

(١) مثال ذلك ما تقرره الفقرة الثالثة من المادة ستين من القانون المذكور من جواز شغل وظائف اعضاء البعثات والمنح والاجازات الدراسية والمجندين • بصفة مؤقتة ، بطريقة التعيين دون الترقية اذا كانت مدة البعثة أو المنحة او الاجازة لا تقل عن سنة على ان تخلى عند عودتهم .

التى تدار بأسلوب التزام المرافق العامة) ، أو لا يدار بواسطة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، فان العاملين به لا يعتبروا موظفين عموميين بالمعنى الاصطلاحى للموظف العام فى القانون الادارى .

فاعتبار الشخص الاعتبارى من أشخاص القانون العام الذين يتولون ادارة المرافق العامة بالدولة ، يؤدى الى اعتبار العاملين به من الموظفين العموميين ، مثال ذلك :

البواب على عمارة من عمارات الأوقاف الخيرية (١) ، العاملون بمصلحة الأملاك الأميرية (٢)، القساوسة (٣) وكهنة بطريركية الأقباط الأرثوذكس (٤)، والعاملون بالمجلس الملى لطائفة الانجيليين الوطنيين (٥) .

وعلى العكس مما سبق ، فان كون الشخص الاعتبارى من أشخاص القانون الخاص يؤدى الى عدم اكتساب العاملين به صفة الموظف العام حتى ولو كان يحصل على معونة من الدولة أو كان يخضع لاشراف الدولة طالما لم تتغير طبيعته القانونية . مثال ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا فى ١٧ مارس سنة ١٩٦٨ ، من عدم اعتبارها العاملين بالمدارس الخاصة المعانة موظفين عموميين ، « ولا يغير من هذا وضع المدرسة تحت اشراف وزارة التربية والتعليم مادامت محتفظة بطبيعتها كمدرسة خاصة ، وبالتالى بطبيعة العلاقة التى تحكم الرابطة بينها وبين العاملين بها فى نطاق أحكام القانون الخاص ، كما لا يغير منه تقدير اعانة للمدرسة المذكورة تسمح لهؤلاء العاملين بالحصول على نصيب منها لقاء التزام المدرسة بقبول الطلاب

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا ، بتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، مجموعة السنة الثالثة ، صفحة ٢٣٠ .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى ، بتاريخ ٢٨ ابريل سنة ١٩٥٩ ، مجموعة السنتين الثانية عشرة والثالثة عشرة ، صفحة ١٩٩ .

(٣) حكم محكمة القضاء الادارى ، بتاريخ ٨ اكتوبر سنة ١٩٥٧ ، مجموعة السنتين الثانية والثالثة عشرة ، صفحة ٥ .

(٤) حكم المحكمة الادارية العليا ، بتاريخ ٥ ابريل سنة ١٩٦٩ ، مجموعة السنة الرابعة عشرة ، صفحة ٥٦٣ .

(٥) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢١ ابريل سنة ١٩٧٩ فى الطعن رقم ١٨٩ لسنة ١٨ ق (حكم غير منشور) .

للتعليم فيها بالمجان ، اذ يقتصر حقهم على هذه الحدود ، مع بقاء علاقتهم بصاحب المدرسة علاقة عقدية ينتفى معها أية رابطة تنظيمية لائحيه بالوزارة ذاتها » (١) .

ومن ناحية أخرى ، فان الأخذ بمذهب التدخل واتساع نطاق نشاط الدولة وتعدد مجالاته ، أدى كل ذلك الى زيادة عدد المرافق العامة وتعدد أنواعها . فلم يعد الأمر مقصورا على المرافق العامة التقليدية (الادارية)، بل ظهرت أنواع جديدة من المرافق العامة هى المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية والمالية) والمرافق العامة المهنية كنقابات المحامين والأطباء والمهندسين ، الأمر الذى يتطلب بيان مركزهم القانونى .

العاملون بالقطاع العام ، هل يعتبروا موظفين عموميين ؟

لئن كان تكييف الوضع القانونى للعاملين بالهيئات العامة لم يثر أية مشكلة ، حيث يعتبروا موظفين عموميين باتفاق الفقه والقضاء . الا أن وضع العاملين بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام يختلف فى فرنسا عنه فى مصر :

(أ) فى فرنسا (٢) :

فرق مجلس الدولة الفرنسى بين نوعين من الوظائف فى المرافق العامة الاقتصادية ، هى وظائف التوجيه والمحاسبة من ناحية ، وبقية الوظائف الأخرى من ناحية أخرى .

فأضفى المجلس صفة الموظف العام على من يشغل وظائف التوجيه والرياسة ووظائف المحاسبة

Le personnel dirigeant et le presonnel Comptable

العامة الاقتصادية ، اذا اعتبر القرارات الصادرة بشأنهم قرارات ادارية ،

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الثالثة عشرة ، صفحة ٧٠١ .

(٢) راجع

— الدكتور عبد الحميد كمال حشيش : دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ، ١٩٧٤ صفحة ١٨٢ وما بعدها .

J. Rivero : Droit administratif, 1975, P. 470.

G. Vedel : Droit administratif, P. 752.

كما أن علاقتهم بهذه المرافق تعتبر علاقة تنظيمية أو لائحية . وان كان مجلس الدولة الفرنسى يتجه ، حديثا ، نحو التضيق من هذه الوظائف . بينما اضفى المجلس صفة الأجراء على بقية العاملين بالمرافق العامة الاقتصادية ، ومن ثم فانه لم يعتبرهم موظفين عموميين ، كما أن علاقتهم بالمرافق التى يعملون بها تعتبر علاقة تعاقدية وليست علاقة تنظيمية أو لائحية .

وبالرغم من انتقاد البعض لهذه التفرقة ، لعدم اتفاقها مع المنطق . فقد أقرها المشرع الفرنسى فى قانونى التوظف الصادرين سنتى ١٩٤٦ و ١٩٤٩، حيث استبعد العاملين بالمرافق العامة الاقتصادية من نطاق تطبيقها بنص صريح .

(ب) فى مصر :

يختلف تكييف الوضع القانونى للعاملين بالمؤسسات العامة عنه بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام :

فقبل الغاء المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، اعتبر العاملون بالمؤسسات العامة موظفين عموميين ، وذلك باتفاق الفقه (١) والقضاء . وهو ما قررته محكمة القضاء الادارى — ويحق — فى حكمها بتاريخ ٨ مارس سنة ١٩٥٣ حيث ذكرت أن الأصل فى موظفى المؤسسات العامة أنهم موظفون عموميون تربطهم بالمؤسسات العامة علاقة تنظيمية ، ولا تعول المحكمة على ما ذهب اليه بعض رجال الفقه فى هذا الصدد من تفرقة بين طائفتين من موظفى المصالح أو المؤسسات العامة الاقتصادية : الأولى طائفة الموظفين ذوى المناصب الرئيسية ، والأخرى تضم من عدا هؤلاء من صغار الموظفين ، اذ يضفون على أفراد الطائفة الأولى دون الثانية

---

(١) انظر :

— الدكتور محمود عاطف البنا : مبادىء القانون الادارى فى الاموال العامة والوظيفة العامة ، صفحة ١٠٩ وما بعدها .

— الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء أحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية ، ١٩٧٣ ، صفحة ٥٤٧ وما بعدها .

— الدكتور توفيق شحاته : مبادىء القانون الادارى ، الجزء الاول ، ١٩٥٤ — ١٩٥٥ ، صفحة ٤٥٤ وما بعدها .

صفة الموظفين العموميين ، ذلك لأن هذه التفرقة لا تقوم على أساس علمى ، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط واللبس بين أفراد الطائفتين ... » (١) وهو ما أكدته المحكمة أيضا فى حكم حديث بقولها أنه « يترتب على اعتبار غرفة القاهرة التجارية مؤسسة عامة اعتبار موظفيها موظفين عموميين ... ولذلك فان المدعى ابان عمله بغرفة القاهرة التجارية كان موظفا عاما تربطه بالغرفة علاقة تنظيمية تخضع لأحكام نظام الوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى لوائح الغرفة ونظمها .. ، ان العلاقة بين المدعى وبين الغرفة ليست علاقة عمل خاضعة لأحكام القانون الخاص وانما هى علاقة لائحية تنظيمية من علاقات القانون العام .. » (٢) .

وبجلسة ٢٦ يونية سنة ١٩٧٢ ، قررت المحكمة أن البنك المركزى المصرى يعتبر مؤسسة عامة ، « أى أنه يدخل فى عداد أشخاص القانون العام ومن ثم وبحكم اللزوم يعتبر العاملون فيه من الموظفين وتتحدد تبعا لذلك طبيعة العلاقة التى تربطهم بالبنك باعتبارها علاقة لائحية تحكمها القوانين واللوائح أيا ما كانت القواعد الموضوعية التى تسرى فى شأنهم ولو كانت أحكام قانون العمل ذاته اذ تعتبر أحكام هذا القانون ذات صفة لائحية متى قدرت السلطة المختصة فى البنك اعماله فى شأن موظفيه » (٣).

كذلك تعتبر المحكمة الادارية العليا العاملين بالمؤسسات العامة موظفين عموميين ، وهو ما قررته بحكمها بتاريخ ٥ مايو سنة ١٩٦٢ ، حيث تذكر أن موظفى المؤسسات العامة يعتبروا ، فى مصر ، موظفين عموميين ، سواء

---

(١) مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الادارى ، السنة السابعة ، صفحة ٦٠٠ .

(٢) حكمها بتاريخ اول ديسمبر سنة ١٩٦٣ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خمس سنوات ، صفحة ٢٤٥ وما بعدها .

(٣) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، الدوائر الاستئنافية ، السنة الثالثة ، صفحة ٦٠٨ وما بعدها .

كانت هذه المرافق ادارية أو اقتصادية ، مادامت هذه المرافق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر » (١) .

ولكن ما هو وضع العاملين فى شركات القطـاع العام ، هـل يعتبروا موظفين عموميين ؟

اختلف الرأى حول تحديد صـفة العاملين بشركات القطاع العـام ، فاتجهت معظم الأحكام وجانب من الفقه الى عدم اضفاء صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطاع العام ، بينما اتجه بعض الفقهاء وقلة من أحكام القضاء الى اضفاء صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطاع العـــام .

ومن ثم يكون قد ظهر فى تحديد وضع العاملين بشركات القطاع العام اتجاهين ، هما (٢) :

الاتجاه الأول ــ عدم اضفاء صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطاع العام :

يرى هذا الاتجاه أن العاملين بشركات القطاع العام ليســوا موظفين عموميين ، وبالتالى فانهم لا يخضعون للنظام القانونى للوظيفة العــامة .

وقد نادى بهذا الرأى فقهاء القانون التجارى بصفة خاصة ، كما أنه الرأى السائد قضاءا : سواء فى القضاء العادى أو القضاء الادارى .

ويستدل أنصار هذا الاتجاه على صحة رأيهم بحجتين أساسيين ، تتمثل الحجة الأولى فى أن قوانين العاملين بشركات القطاع العام تنص على سريان أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص خاص ، مما يكشف عن أن المشرع لم يضف صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطاع العام ، فلو أراد

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة السابعة ، صفحة ٧٩٣ .

(٢) راجع

ــ الدكتور محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة ٥٤٦ وما بعدها .

ــ الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة ١٢٤ وما بعدها .

المشرع اعتبارهم موظفين عموميين لإحال فى قوانين العاملين بشركات القطاع العام الى قانون العاملين المدنيين بالدولة وليس الى قانون العمل .

وتتمثل الحجة الثانية فى أن شركات القطاع العام ليست مؤسسات عامة ، كما أنها ليست من أشخاص القانون العام ، بل هى من أشخاص القانون الخاص ، فهى شركات مساهمة خاصة تخضع لقواعد القانون الخاص ، وتدار وفقا لأساليب القانون الخاص . انها لا تدار عن طريق الاستغلال المباشر ، بل تدار بواسطة مجلس ادارة الشركة ، وللشركة شخصيتها وكيانها المستقل بوصفها شخصا قانونيا خاصا .

ويجرى قضاء محكمة النقض على اعتبار شركات القطاع العام أشخاص اعتبارية خاصة وليست أشخاصا عامة (١) . وأن القرارات الصادرة من شركات القطاع العام فى شئون العاملين بها لا تعتبر قرارات ادارية (٢) ، وأن القضاء العادى هو المختص بنظر دعاوى العاملين بشركات القطاع العام، كما أن علاقة العاملين بشركات القطاع العام ليست علاقة تنظيمية ، بل هى علاقة تعاقدية تخضع لنظام العاملين بشركات القطاع العام ولقانون العمل فيما لم يرد به نص فى قانون العاملين بشركات القطاع العام (٣) .

وقد اتجهت أحكام محكمة القضاء الادارى أيضا الى اعتبار شركات القطاع العام أشخاصا خاصة وليست عامة ، على أساس أن المشرع لم يغير من طبيعة شركات القطاع العام من حيث كونها شركات تجارية أو صناعية أو زراعية من أشخاص القانون الخاص ، وان كان خصها ببعض الأحكام

(١) انظر : نقض مدنى ، طعن رقم ٤٠٣ لسنة ٤٢ ق ، بتاريخ ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧٧ .

(٢) انظر : نقض مدنى ، طعن رقم ٤١٥ لسنة ٤٢ ق ، بتاريخ ١١ يونيو سنة ١٩٧٦ ، وكذلك طعن رقم ٥٩٠ لسنة ٤٣ ق ، بتاريخ ٢٥ فبراير سنة ١٩٧٨ ، وكذلك طعن رقم ٢١٦ لسنة ٤٣ ق ، بتاريخ ١٩ يونيو سنة ١٩٧٩ .

(٣) انظر : نقض مدنى ، طعن رقم ١٥٥ لسنة ٣٧ ق ، بتاريخ ١٤ ابريل سنة ١٩٧٣ ، وكذلك طعن رقم ٥٦٥ لسنة ٤١ ق ، بتاريخ ٢٦ يونيو سنة ١٩٧٦ ، وكذلك طعن رقم ٥١٥ لسنة ٤٨ ق ، بتاريخ ٢٠ يناير سنة ١٩٧٩ .

المميزة من حيث تأسيسها وادارتها ، وبالتالى فلا يعتبر العاملون فى شركات القطاع العام موظفون عموميون (١) • بينما اعتبرت العاملين بالمؤسسات العامة موظفين عموميين ، « اذ أن العامل فى المؤسسة خلاف العامل بشركة من شركات القطاع العام يعين بقرار ادارى ينشىء له مركزا قانونيا تجاه المؤسسة ومن ثم يعتبر موظفا عموميا (٢) •

كذلك يجرى قضاء المحكمة الادارية العليا على اعتبار شركات القطاع العام أشخاصا خاصة ، وانتفاء صفة الموظف العام عن العاملين بشركات القطاع العام (٣) • فشركات القطاع العام ليست أجهزة حكومية أو هيئة

---

(١) حكمها فى الدعوى رقم ٦٩٧ لسنة ٢١ ق بتاريخ ١٠ يناير سنة ١٩٦٨ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، من أول أكتوبر سنة ١٩٦٦ الى أخر سبتمبر سنة ١٩٦٩ : صفحة ٢٣٦ وما بعدها .

(٢) حكمها فى الدعوى رقم ١٨٤ لسنة ٢٠ ق بتاريخ ٨ مايو سنة ١٩٦٨ ، المجموعة السابق الاشارة اليها ، صفحة ٣١٨ .

وقد اكدت المحكمة اتجاهها السابق فى حكمها الصادر بتاريخ ١٥ مايو سنة ١٩٦٨ (دعوى رقم ٤٠٦ لسنة ٢١ ق — المجموعة السابق الاشارة اليها ، صفحة ٣٢٢) بقولها أن العاملين فى شركات القطاع العام لايعتبرون من الموظفين العموميين حتى بعد صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ فى شأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام .

وفى دعوى مرفوعة من احد العاملين بادارة انابيب البترول ، اعتبرت المحكمة هذا العامل موظفا عاما عندما كانت الادارة المذكورة تابعة للمؤسسة المصرية العامة للبترول ، بينما لم تعتبره موظفا عاما منذ تاريخ تحول هذه الادارة لتصبح شركة عامة « تخضع للائحة الشركات وعقد العمل الفردى ذلك أنه اعتبارا من هذا التاريخ تغيرت الطبيعة القانونية للمرفق فأصبح شركة من شركات القانون الخاص كما أن العاملين بها أصبحوا غير موظفين عموميين بل اجراء لدى صاحب رأس المال ولا يغير من هذا الأمر ملكية الدولة لراسمال الشركة فهى تظل كذلك من أشخاص القانون الخاص وان كانت تقوم لتحقيق اهداف واغراض عامة » .

الدعوى رقم ١٥٣٠ لسنة ١٧ ق ، بتاريخ ٢١ اكتوبر سنة ١٩٦٨ ، المجموعة السابق الاشارة اليها ، صفحة ٣٨٢ .

(٣) أنظر على سبيل المثال ، حكمها فى الدعوى رقم ١٨١ لسنة ١٥ ق بتاريخ ١١ ديسمبر سنة ١٩٧١ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة السابعة عشرة ، صفحة ٩٢ وما بعدها .

وفى حكمها بتاريخ ٣١ يناير سنة ١٩٧٦ تقول المحكمة الادارية العليا « ان قضاء هذه المحكمة قد جرى بأن مفاد احكام قوانين تأميم البنوك

=

عامة أو مؤسسة عامة ، ومن ثم تنتفى صفة الموظف العام العاملين فيها ، ويختص القضاء العادى — كأصل عام — بالفصل فى منازعات العمل التى تنشأ بين شركات القطاع العام والعاملين فيها (١) وقد اعتبرت المحكمة شركة « المقاولون العرب » من شركات القطاع العام ، وعلى ذلك فهى تعتبر — شأن كل شركات القطاع العام — شخصا من أشخاص القانون الخاص ، وبهذه المثابة لا تعتبر من الأجهزة الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة ، وبالتالى ينتفى عن العاملين فيها صفة الموظف العام (٢) .

كذلك أفتى قسم التشريع بمجلس الدولة بأن شركات القطاع العـام لا تعد من أشخاص القانون العام (٣) . وبتاريخ ٨ فبراير سنة ١٩٧٨ ، أفتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بأن القـانون المدنى

= والشركات ان تظل المنشآت المؤممة ، مع تملك الدولة لها ، محتفظـة بشكلها القانونى كشركات تجارية من اشـخاص القانون الخاص بحيث تخضع لاحكامه فى كل ما يتعلق بشخصيتها الاعتبارية وحقوقها والتزاماتها ومزاولة نشاطها وفى علاقاتها بالغير وبالعاملين فيها » .

كما أن « المستفاد من الاحكام التى تضمنها القانون رقم ٦٠ لسـنة ١٩٧١ المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ والخاصة بتنظيم ادارة شركات القطاع العام بقرار من الوزير المختص او من الجمعية العمومية للشركة انما يعتبر القطاع العام ان تنحية كل أو بعض أعضاء مجلس ادارة احدى شركات القطاع من الامور المتعلقة بادارة شئون شركات القطاع العام وهى شركات تجارية من أشخاص القانون الخاص ، ومن ثم فان مثل هذا القرار لا يعتبر قراراً اداريا » .

الدعوى رقم ٨٥٦ لسنة ٢١ ق ، مجموعة المبـادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الحادية والعشرون ، صفحة ٤٠ وما بعدها .

(١) انظر حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ٤٣٢ لسنة ٢٣ق، بتاريخ ٢٧ يناير سنة ١٩٧٩ (حكم غير منشور) .

(٢) انظر حكمها فى الدعوى رقم ٧٨٠ لسنة ٢٣ ق ، بتاريخ ١٧ فبراير سنة ١٩٧٩ (حكم غير منشور) .

(٣) ملف رقم ٢٧٩ لسنة ١٩٧٢ ، جلسة ٣ يناير سنة ١٩٧٣ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررها قسم التشريع فى خمس سنوات ، من أول اكتوبر سنة ١٩٧٠ الى آخر سبتمبر سنة ١٩٧٥ ، صفحة ٨٦ .

« لم يفرق بين ما يعتبر من الأشخاص الاعتبارية العامة وما يعتبر من الأشخاص الاعتبارية الخاصة لذلك فقط استنبط القضاء والفقه معيارا لهذه التفرقة مناطه المجال القانونى أو فرع لقانون الذى تباشر فى مجاله هذه الأشخاص نشاطها وطبقا لهذا المعيار فان الأشخاص الاعتبارية العامة هى التى تمارس عملها فى نطاق القانون العام وطبقا لوسائله ، أما الأشخاص الاعتبارية الخاصة فهى تلك التى تتعامل وفقا لقواعد القانون الخاص ، وبهذه المثابة فان شركات القطاع العام تعد من الأشخاص الاعتبارية الخاصة لأنها تباشر نشاطها طبقا لقواعده وفى نطاق أحكامه » (١) .

ونخلص مما سبق الى أن هذا الاتجاه يرى عدم اضفاء صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطاع العام .

الاتجاه الثانى — اضفاء صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطاع العام :

يتجه رأى فى فقه القانون العام الى اضفاء صفة الموظف العام على لعاملين بشركات القطاع لعام ، وان كان هذا الاتجاه لا يؤيده الا أحكام قليلة ، بل نادرة .

ومن الأحكام المؤيدة لهذا الاتجاه حكم لمحكمة النقض ، وآخر للمحكمة الادارية لرئاسة الجمهورية ووزارت الداخلية والخارجية والعدل والهيئات والمؤسسات (٢) .

ففى حكم بتاريخ ١٤ فبراير سنة ١٩٦٧ ، قضت محكمة النقض (الدائرة الجنائية) باعتبار عامل بقسم البقالة بالجمعية التعاونية الاستهلاكية بالاسكندرية موظفا عاما فى حكم المادة ١١١ من قانون العقوبات ، وذلك على أساس أنهذه الجمعية قدانشأتها المؤسسة العامة التعاونية الاستهلاكية بمفردها ومن مالها المملوك للدولة ، وأن الجمعية تعتبر بحكم القانون جهازا

(١) ملف رقم ٥٠/٣/٤٧ ، فتوى رقم ٣٤١ بتاريخ ١٩٧٨/٢/٨ . مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، السنة الثانية والثلاثون ، صفحة ١٧٥ وما بعدها .

(٢) راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية ، ١٩٧٣ ، صفحة ٥٥٣ وما بعدها .

اداريا من أجهزة المؤسسة العامة أو فرعا من فروعها ، ومن ثم فان موظفى ومستخدمى تلك الجمعية يعتبروا موظفين ومستخدمين فى تلك المؤسسة .

وبتاريخ ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٤ ، قضت المحكمة الادارية لرئاسة الجمهورية ووزارات الداخلية والخارجية والعدل والهيئات والمؤسسات باعتبار العاملين بشركات القطاع العام موظفين عموميين ، وذلك استنادا على ما يلى :

أولا — ان نص قانون التأميم على أن تظل الشركات والبنوك المؤممة محتفظة بشكلها القانونى ، لا يعنى أن الشركات المؤممة أصبحت مملوكة للدولة ملكية خاصة وأنها تظل مع تملك الدولة لها من أشخاص القانون الخاص ، لأن امتلاك الدولة لهذه المشروعات يكفى وحده لاخراجها من نطاق القانون الخاص فلم يبق من الشركة الا اسمها ، مما لا يسمح باعتبارها من الشركات فى نطاق القانون التجارى .

ثانيا — أن شركات القطاع العام منظمات عامة من نوع خاص لها شخصية معنوية مستقلة ، تقوم بالاسهام فى شئون مرفق عام من مرافق الدولة ، وتخضع لتوجيه الدولة واشرافها ورقابتها بما تزاوله الأجهزة الادارية المختلفة عليها من سلطات طبقا للقانون .

ثالثا — ان سريان أحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية وتحرير عقود بين شركات القطاع العام والعاملين فيها ، لا يتنافى مع اعتبار العاملين بشركات القطاع العام موظفين عموميين . ذلك أن وجود نظام قانونى خاص هو الأحكام التى وردت فى نظام العاملين بالشركات وقوانين العمل والتأمينات الاجتماعية والقرارات المتعلقة بها لا يتعارض مع الصفة التنظيمية اللائحية للمركز لقانونى للعاملين بشركات القطاع العام ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، فان مجلس الوزراء قد نظم بقرارات منه صيغة عقد استخدام الموظفين المعينين على وظائف مؤقته أو لأعمال مؤقته ، ومع هذا فان علاقة الحكومة بهم ليست علاقة عقدية بل هى علاقة قانونية تنظمها القوانين واللوائح .

ويتجه رأى فى فقة القانون العام الى اضفاء صفة الموظف العام على لعاملين بشركات لقطاع العام ، وذلك استنادا على الحجج الآتية (١) :

١ — تعتبر شركات القطاع العام أجهزة ادارية ، تمارس الدولة نشاطها الاقتصادى بواسطتها ، فالدولة هى التى تنشئها وتنظمها وتلغيها ، وذلك فضلا عن ممارسة الرقابة عليها ، فالدولة صاحبة الكلمة الأولى والأخيرة فى كل ما يتعلق بشئون شركات القطاع العام .

كما أنه ولئن كان لكل شركة مجلس ادارة يقوم بتصريف شئونها ، الا أن الشركة تخضع لما يقرره المجلس الأعلى للقطاع من ناحية ، وتقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة فى مجال نشاطها ، من ناحية أخرى .

٢ — تعتبر الدولة هى المساهم الوحيد فى الشركات المملوكة ملكية تامة للدولة ، وهو ما يتنافى مع فكرة الشركة . كما أن اخضاع نشاط الشركة للقانون الخاص ليس الا لاتفاق ذلك مع طبيعة النشاط ، مع استمرار التزام الشركة بما تتضمنه قوانين التأميم والقوانين والقرارات المنظمة لها ، وذلك فضلا عن التزامها بالسياسة العامة للدولة فى هذا الشأن .

٣ — ان احالة قانون العاملين بشركات القطاع العام لقانون العمل فيما لم يرد به نص ليس دليلا على عدم اعتبار هؤلاء العاملين موظفين عموميين ، ذلك أن العبرة هى بثبوت صفة الموظف العام « بغض النظر عن القانون أو اللائحة التى تحكم النزاع » (٢) ، وتطبيقا لذلك ، اعتبرت المحكمة الادارية العليا البنك المركزى المصرى — بوصفه مؤسسة عامة بصريح نص المادة الأولى من القانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ فى شأن البنك المركزى

---

(١) راجع :
— الدكتور محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق الاشارة اليه ، صفحة ٥٤٦ وما بعدها .

— الدكتور عاطف البنا ، مبادىء القانون الادارى فى الاموال العامة والوظيفة العامة ، صفحة ١٢٥ وما بعدها .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٨ مايو سنة ١٩٦٨ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات من أول اكتوبر سنة ١٩٦٦ الى اخر سبتمبر ، صفحة ٣١٨ .

المصرى والبنك الأهلى المصرى - من أشخاص القانون العام « ومن ثم وبحكم اللزوم يعتبر العاملون فيه من الموظفين وتتحدد تبعا لذلك طبيعة العلاقة التى تربطهم بالبنـك باعتبارها علاقة لائحية تحـكمها القوانين واللوائح أيا ما كانت القواعد الموضوعية التى تسرى فى شأنهم ولو كانت أحكام قانون العمل ذاته اذ تعتبر أحكام هذا القانون ذات صفة لائحية متى قررت السلطة المختصة فى البنك اعماله فى شأن موظفيه » (١) •

٤ - كذلك يلاحظ التشابه الكبير بين القواعد التى تحـكم العاملين المدنيين بالدولة وتلك التى تحكم العاملين بالقطاع لعام ، وهو تشابه بدأ ضئيلا فى أول الأمر ، ثم ازداد رويدا رويدا ، الى أن أصـبح النظامان متقاربين بدرجة كبيرة فى ظل القانونين الحاليين وهما القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام •

والواقع أن انشاء الدولة لشركات القطاع العام ، واخضـاع هـذه الشركات لاشراف الدولة وتوجيهها ، فضـلا عن تنفيذ هذه الشركات لسياسية الدولة وخططها فى المجال الاقتصادى • كل ذلك يدعو الى تأييد الاتجاه القائل باضفاء صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطـاع العام ، غاية الأمر أنهم لا يخضعون لقانون العاملين المدنيين بالدولة ، بل يخضعون لنظام قانونى خاص يتمثل فى قانون العاملين بشركات القطاع العام وقانون العمل فيما لم يرد به نص خاص فى القانون الأول ، فالعبرة بالصفة ، وليست بالنظام القانونى الواجب التطبيق •

ومن ثم يعتبر العاملون بشركات القطاع العام موظفون عموميون ، فى نظرنا ، يخضعون لقانون العاملين بالقطاع العام ولقانون العمل فيما لم يرد به نص فى قانون العاملين بالقطاع العام مع مراعاة ماذهب اليه القضاء وبعض الفقه من عدم اعتبارهم موظفين عموميين ، استنادا للمبررات السـابق عرضها •

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٢٦ يونيو سـنة ١٩٧٢ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، الدوائر الاستئنافية ، السنة الثالثة صفحتى ٦٠٨ و ٦٠٩ •

وجملة القول أن الموظف العام هو الذى يقوم بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى ، ومن ثم يعتبر الشخص موظفا عاما اذا توافرت بالنسبة له العناصر السابقة حتى ولو شغل وظيفة مؤقته أو كان يخضع لنظام خاص (كادر خاص) يختلف فى بعض جوانبه عن النظام العام للعاملين بالدولة .

أما من لايقوم بعمل دائم ، أو لا يعمل فى خدمة مرفق عام ، أو يعمل فى مرفق عام لاتديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام مباشرة ، فان كل أولئك لا يعتبرون موظفين عموميين ، ولا يسرى عليهم النظام القانونى للوظيفة العامة .

وتطبيقا لكل ما سبق ، يعتبر موظفا عاما فى مصر العاملون المدنيون بالدولة سواء الخاضعون لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أو من يخضعون لقوانين خاصة ، وكذلك العاملون بالهيئات العامة أو وحدات الادارة المحلية ، والعاملون بالأجهزة الادارية ذات الميزانية الخاصة . بينما يتجه القضاء السائد الى عدم اعتبار العاملين بشركات القطاع العام موظفين عموميين ، حيث يسرى عليهم قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وقانون العمل فيما لم يرد به نص فى القانون السابق ، وهو مالا يوافق عليه البعض فى فقه القانون العام .

ومعنى ذلك أن العاملين المدنيين بالدولة يخضعون لنظام قانونى يختلف عن ذلك الذى يخضع له العاملون بالقطاع العام ، وان كان المشرع قد أخذ بأحكام متقاربة ، ومتماثلة فى بعض المسائل ، فى كل من النظامين .

ومن ثم يثور السؤال الآتى :

هل يجوز نقل الموظف العام للعمل بشركات القطاع العام ؟، وبالعكس هل يجوز نقل العامل بشركات القطاع العام للعمل بوحدات الجهاز الادارى للدولة ؟

لقد تعرض قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ لهذه المسألة فى المادة ٢٦ منه ، فأجاز نقل الموظف العام الى الهيئات العامة

والمؤسسات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية التابعة لها (الشركات) والعكس ، وذلك اذا كان النقل لا يفوت عليه دوره فى لترقية بالأقدمية أو كان النقل بناء على طلبه .

كذلك تعرض قانون العاملين بشركات القطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ لهذه المسألة ، فاجاز فى المادة ٢٦ منه — أيضا — نقل العامل من أى جهة حكومية مركزية أو محلية الى وظيفة من ذات مستوى وظيفته بالهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها (الشركات) كما أجاز نقل العامل الىوظيفة من ذات مستوى وظيفته سواء كان ذلك الى هيئة عامة أو جهة حكومية مركزية أو محلية بشرط ألا يفوت على العامل دوره فى الترقية مالم يكن بناء على طلبه أو موافقته أو كان نقله بقرار من الوزير المختص .

ومن ثم يتضح لنا أن القانونين السابقين للعاملين المدنيين بالدولة والعاملين بالقطاع العام ، قد أجازا النقل من الجهاز الادارى للدولة الى شركات القطاع العام ، وبالعكس . وذلك فى حالات من بينها حالات يتم فيها النقل رغم ارادة العامل . أى أن المركز القانونى للعامل يتغير ، فينتقل من مركز لآخر ، دون ارادته ، وهو أمر غير مستساغ ، وكان محل نقد من جانب الفقه (١) .

وقد تدارك المشرع ذلك جزئيا فى القانونين الحاليين :

حيث اجازت المادة ٥٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة نقل العامل الخاضع لأحكام هذا القانون من وحدات الجهاز الادارى بالدولة الى وحدات القطاع العام والعكس ، وذلك اذا كان النقل لا يفوت عليه دوره فى الترقية أو كان بناء على طلبه .

بينما نصت المادة ٥٢ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على أنه « لايجوز بغير موافقة العامل نقله الى وظيفة مماثلة أوتتوافر

---

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوى : مبادىء القانون الادارى ، الكتاب الثانى سنة ١٩٧٩ ، صفحة ٢٥٨ وما بعدها .

فيه شروط شغلها فى شركة أخرى داخل ألقطاع أو فى قطاع آخر أوتابعة للجهاز الادارى للدولة أو الهيئات العامة وذلك بموافقة الوحدتين المنقول منها والمنقول اليها » •

ويتضح لنا مما سبق أن المشرع قد أعطى ضمانة أفضل للعاملين بالقطاع العام ، حيث لايمكن نقل أحدهم الى الوحدات الادارية الخاضعة لقانون العاملين المدنيين بالدولة الا بموافقته ، بينما اقتصرت الضمانة التى قررها قانون العاملين المدنيين بالدولة للنقل من الوحـدات الادارية الخاضعة لأحكامه الى شركات القطاع العام على مجرد ألا يفوت عليه الدور فى الترقية •

المبحث الثانى
طبيعة علاقة الموظف بالادارة

بينا فيما سبق العلاقة الوثيقة والدائمة بين الموظف العـام والمرافق العامة ، فالموظف العام هو أداة الدولة أو الادارة لانشاء وتسيير المرافق العامة بانتظام واطراد ، اشباعا للحاجات العامة للمواطنين ، ومن ثم كان اكتساب صفة الموظف العام مرتبطا بالعمل الدائم فى خدمة مرفق عام •

ولذلك ثار التساؤل عن طبيعة الرابطة التى تربط الموظف العام بالدولة، حيث تترتب نتائج قانونية هامة على تكييف هذه الرابطة ، فما هى طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة أو بالادارة ؟

لقد ثار خلاف فى الفقه والقضاء فى بداية الأمـر [1] ، حيث اتجـه البعض الى تكييف العلاقة التى تربط بين الموظف العام والدولة على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص ، فهى رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة « العقد شريعة المتعاقدين » • بينما اتجه البعض الآخر الى تكييف

---

(١) راجع :
ـ الدكتور سليمان الطماوى ، السابق ، ص ٢٦٩ وما بعدها .
ـ الدكتور محمد جودت الملط : المسئولية التأديبية للموظف العام ، صفحة ٣٩ وما بعدها .

علاقة الموظف العام بالدولة على أنها علاقة تعاقدية عامة ، أى أن الرابطة التى تربط الموظف العام بالدولة وان كانت رابطة تعاقدية ، قوامها العقد ، الا أن هذا العقد ليس من عقود القانون الخاص ولكنه عقد من عقود القانون العـــام .

الا أن الرأى قد انتهى الآن الى تكييف علاقة الموظف العام بالدولة على أنها علاقة نظامية أو لائحية ، فالموظف فى مركز تنظيمى أو لائحى يقرر له حقوقا وواجبات معينه ، يتمتع ويلتزم الشخص بها بمجرد التحاقه بالوظيفة العـــامة .

وسندرس تطور تكييف علاقة الموظف العام بالدولة فى ثلاث مطالب متتالية ، على النحو التالى :

المطلب الأول — علاقة تعاقدية خاصة .

المطلب الثانى — علاقة تعاقدية عامة .

المطلب الثالث — علاقة نظامية عامة .

المطلب الأول

علاقة تعاقدية خاصة

فى ظل غلبة القواعد المدنية وتطبيقها على معظم أوجه النشاط المختلفة، منها النشاط الادارى ، اتجه الرأى الغالب — حتى أواخر القرن الماضى — الى تكييف الرابطة بين الموظف العام والدولة على أنها رابطة من روابط القانون الخاص ، حيث ينشأ عنها علاقة قانونية خاصة يحكمها القانون الخاص ، فالالتحاق بالعمل الادارى انما يكون وليد اتفاق ارادى يتم بتوافق ارادة الموظف مع الادارة ، أى بايجاب وقبول يترتب عليها نشوء عقد مدنى ، يسمى عقد عمل أو عقد اجارة أشخاص اذا كان موضوع العقد قيام الموظف بأعمال مادية ، ويسمى عقد وكالة اذا كان موضوع العقد قيام الموظف بأعمال قانونية . وفى الحالتين يكون الموظف فى مركز قانونى ذاتى .

وتكييف علاقة الموظف بالدولة بأنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص انما يقوم على افتراض أن ابرام العقد انما يتم بمفاوضات بين الموظف والدولة ، وأن هذه المفاوضات — كغيرها من المفاوضات — انما تكون لتحديد مضمون العقد من حيث موضوعه وشروطه وآثاره .

وهو أمر لايحدث من الناحية العملية ، كما أن تعيين الموظف انما يتم وينتج آثاره بمجرد صدور قرار التعيين دون توقف على قبول الموظف ، فضلا عن أن ذلك لايحقق الصالح العام « لأن رعاية الوظيفة وهى ذات اتصال وثيق بالصالح العام تقتضى استبعاد أن تكون هذه العلاقة تعاقدية لما ينبنى على ذلك من أن تكون الوظيفة موضوعا للاستغلال والمساومة ، الأمر الذى يترتب عليه مساس خطير بالصالح العام » (١) .

وتكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص ، تعرض كذلك للنقد من الناحية الموضوعية : حيث تسيطر قاعدة « العقد شريعة المتعاقدين » على روابط القانون الخاص مما يعنى عدم جواز تعديل مركز الموظف الا بالاتفاق معه بوصفه الطرف الآخر فى العقد ، وكذلك حق الموظف فى فسخ العقد فى الأحوال وبالشروط المتفق عليها ، واحتمال اختلاف مراكز الموظفين العموميين باختلاف نصوص عقودهم حتى ولو كانوا يقومون واحد ، وذلك فضلا عن أن الاختصاص بنظر منازعات الموظفين العموميين سيكون للقضاء العادى . وكل هذه الأمور لا يمكن التسليم بها ولا يجرى العمل عليها ، وذلك نظرا لخرجها على المبادىء الضابطة لسير المرافق العامة ، ومن بينها مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

كذلك فان تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص يعنى احتمال اختلاف بنود عقود الموظفين العموميين ، حيث تتحد بنود كل عقد بعد مفاوضات وفى ظروف مختلفة ، مما يترتب عليه اختلاف المراكز القانونية للموظفين العموميين ، الأمر الذى يعنى عدم

---

(١) محكمة القضاء الادارى ، حكمها بتاريخ ٣٠ يناير سنة ١٩٥٥ مجلة المحاماة ، السنة ٣٦ ، العدد الخامس ، صفحة ٧٣٤ .

المساواة بين الموظفين العموميين ،وهو ما قد يضر بالمصالح الخاصة للموظفين من ناحية ، وبالصالح العام من ناحية أخرى ، حيث تتأثر عملية التوظيف بالاعتبارات السياسية والعلاقة الشخصية ، مما يفتح المجال واسعا للتحيز والمحاباة والمحسوبية .

المطلب الثانى
علاقة تعاقدية عامة

أمام الانتقادات التى وجهت للرأى القـائل بتكييف عـلاقة الموظف بالدولة على أنها رابطة خاصة يحكمها القانون الخاص ، نظرا لمجافاة ذلك لمتطلبات سير المرافق العامة ،وبما يؤدى الى عدم حق الادارة فى تعديل النظام القانونى للموظف العام وفقا للصالح العام . اتجه البعض الى القول بأن رابطـة الموظف العام بالدولة هى رابطة تعاقدية عامة يحكمها القانون العام، أى أنه وان كان العقد هو مصدر هذه الرابطة الا أن هذا العقد يعتبر عقـدا من عقود القانون العام ، مما يعنى الاعتراف للدولة بحق تعديله بما يتلاءم مع سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

وقد تعرض هذا التكييف بدوره للنقد . فلئن كان قد أخرج عـلاقة الموظف بالدولة من نطاق تطبيق أحكام القانون الخاص ، الا أنه لم يتحرر نهائيا من الاساس التعاقدى لهذه العلاقة . صحيح أن عقود القانون العام (العقود الادارية) تتميز بأحكام تختلف عن عقود القانون الخاص ، الا أن العقود الادارية تكون ملزمة لطرفيها أيضا ، بحيث لا يجوز للدولة أن تعدل فى شروطها الا اذا تغيرت الظروف وبما يحقق الصالح العام .

ولئن كان الأصل الآن تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها مركز نظامى لائحى ، الا أن ذلك لا يحول دون لجوء الادارة لأسلوب التعاقـد لشغل الوظيفة العامة . استثناءا . فتكون الرابطة بينها وبين المتعاقد معها تعاقدية ، مثال ذلك عقود توظيف الخبراء الأجانب تطبيقيا للقرار الجمهورى رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٨ بشأن القواعد والنظم الخاصة باستخدام الأجانب ، وكذلك عقود هؤلاء الخبراء وفقا لأحكام قرار الوزير المختص بالتنمية الادارية رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ بنظام توظيف الخبراء الأجانب .

المطلب الثالث

علاقة تنظيمية لائحية

عدل الفقه والقضاء عن القول بارتباط الموظف العام بالدولة أوالادارة بعلاقة تعاقدية ، سواء كانت عقدا خاصا ، أو عقدا من عقود القانون العام. واستقر الرأى على تكييف هذه العلاقة على أساس أنها مركز تنظيمى أو لائحى .

فأحكام الوظيفة العامة ، بكل ما تتضمنه من حقوق وواجبات ، انما تستمد مباشرة من أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة ، فقرار التعيين ليس الا تصرفا شرطيا Acte Condition فهو لا ينشىء مركزا ذاتيا للموظف ، بل يتضمن اسناد الوظيفة له ، فيباشر مسئولياتها وفقا لما تقرره القوانين واللوائح فى هذا الشأن .

ومن ثم يعتبر الموظف فى مركز تنظيمى ولائحى Situation légale et reglementaire ،حيث يشغل — بتعينه — مركزا كان قائما وموجود من قبل ، فالتعيين لا يخلق الوظيفة وانما يعنى التحاق الشخص بهذه الوظيفة ، حيث يمارس اختصاصاتها ومسئولياتها التى تكون القوانين واللوائح قد حددتها من قبل .

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسى على هذا التكييف ، كما أن المشرع قد قرره صراحة فى المادة الخامسة من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ حيث نص صراحة على أن الموظف فى علاقته بالادارة فى مركز تنظيمى ولائحى Situation Statutaire et réglementaire.

أما المشرع المصرى فلم يتعرض بنص صريح تكييف طبيعة علاقة الموظف بالدولة أو الادارة ، وترك هذه المسألة للفقه والقضاء .

ويتفق الفقه على تكييف هذه العلاقة بأنها تنظيمية ولائحية (١) .كذلك يتفق كل من القضاء العادى والادارى على أن علاقة الموظف بالدولة أو

---

(١) راجع :

— الدكتور توفيق شحاته : مبادىء القانون الادارى ، ١٩٥٥/٥٤ الجزء الاول ، ص ٦٠٠ وما بعدها .

بالادارة هى علاقة تنظيمية أو لائحية .مثال ماقضت به محكمة النقض ، فى حكم لها بتاريخ ٢ يونيو سنة ١٩٣٨ ، من أن « علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة قانونية تخضع للأصول المعروفة فى القانون العام ، وللأحكام المقررة بالقوانين واللوائح الادارية . لا على اعتبار هذه العلاقة نتيجة استئجار ، بل هى علاقة تحتمها أصول ماحوظ فيها قبل كل شيء المصلحة العامة ، لأن من الواجب على الحكومة فى جميع قوانينها وقرارتها تقديم المصلحة العامة على مصلحة الأفراد . فمفروض فى الموظف الذى قبل تكاليف الخدمة أن يقدس هذا الواجب » (١) .

كذلك استقر قضاء محكمة القضاء الادارى على تكييف مركز الموظف العام بأنه مركز تنظيمى لائحى ، فعلاقته بالدولة أو الادارة هى علاقة تنظيمية ولائحية (٢) ، وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الادارية العليا أيضا ، مثال ذلك حكمها بتاريخ ٢٨ فبراير سنة ١٩٦٥ حيث ورد ما يلى « استقر قضاء هذه المحكمة على أن علاقة الموظف وجهات الادارة ، علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ، فمركز الموظف من هذه الناحية ، هو مركز عام يجوز تغييره فى أى وقت ، وليس له أن يحتج بأن له حقا مكتسبا فى أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذى عين فى ظله ومرد ذلك الى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة . وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانونى للتعديل والتغيير وفقا لمقتضيات المصلحة العامة » (٣) .

— الدكتور سليمان الطماوى . مبادىء القانون الادارى ، سابق الاشارة اليه صفحة ٢٧٢ وما بعدها .

— الدكتور محمود حلمى ، سابق الاشارة اليه ، صفحة ٢٢ وما بعدها .

(١) المجموعة الرسمية ، السنة ٤٠ ، العدد الاول — ٢٣ .

(٢) راجع على سبيل المثال : حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٦ يناير سنة ١٩٤٨ . مجموعة مجلس الدولة السنة الثانية ، صفحة ٢٠١ وحكمها كذلك بتاريخ ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ المجموعة ، السنة الخامسة صفحة ٢٧ .

(٣) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا السنة العاشرة ، صفحة ٨٠٠ .

وتترتب نتائج معينه على تكييف مركز الموظف بأنه مركز تنظيمي ولائحي، من أهمها ما يلي :

أولا — الآثار القانونية للتوظف تنتج بصدور قرار التعيين :

ان الوظيفة العامة ليست امتيازا أو حقا شخصيا ، بل هي مركز تنظيمي ولائحي تتحدد واجباته ومسئولياته باستقلال عمن يشغله وقبل تحديد شخص من سيشغله ، ومن ثم تنتج الآثار القانونية للتعيين في الوظيفة العامة بعد صدور قرار التعيين ، وتنتج هذه الآثار القانونية للتعيين في الوظيفة العامة بعد صدور قرار التعيين ، وتنتج هذه الآثار بمجرد صدور قرار التعيين ولا تتوقف على رضاء أو موافقة الموظف .

فتعيين الموظف أيا كانت أداته لايخلق الوظيفة ولا يرتب للموظف حقا فيها على غرار حق الملكية مثلا ، اذهي ملك للدولة ، وانما يقتصر أثر التعيين على وضع الموظف في مركز قانوني عام واخضاعه لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة بالموظفين من قوانين وأحكام (١) .

وقد تلجأ الادارة لاسلوب العقد ، استثناءا ، للتعيين في الوظيفة العامة، الا أن ذلك ليس الا وسيلة للتعيين ، فالعلاقة الناشئة عنه هي علاقة قانونية تنظمها القوانين واللوائح وتحدد آثارها بوصف المعين موظفا عاما (٢) .

كذلك قد تلجأ الادارة لاسلوب التكليف للتعيين في الوظيفة العامة ؛ وقد استقر القضاء الاداري على أن التكليف « هو أداة استثنائية خاصة للتعيين في الوظائف العامة ، بحسب الشروط والأحكام المبينة في القوانين واللوائح . فاذا ما تم شغل الوظيفة العامة بهذه الادارة ، انسحب المركز الشرطي الخاص بالوظيفة على لمكلف بجميع التزاماتها ومزاياها في الحدود التي نصت عليها القوانين ، وأصبح بهذه المثابة — وفي هذا الخصوص — شأنه شأن غيره من الموظفين ، ولا يقدح في ذلك أن رضاء الموظف بقبول الوظيفة فاقد ، ذلك أن التكليف في أساسه يقوم على استبعاد هذا الرضاء،

---

(١) المحكمة الادارية ، بتاريخ ٢٩ يونية سنة ١٩٥٧ ، ق ١٦١ السنة الثالثة ، مجموعة ، صفحة ،

(٢) انظر حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٨ مارس سنة ١٩٥٩ ، مجموعة السنة الرابعة ، صفحة ١٠٢٣ .

ويصدر جبرا على المكلف لضرورات الصالح العام ... ، ويصبح المكلف موظفا عاما ، ملتزما بأعباء الوظيفة وواجباتها ، مستفيدا من مزاياها طوال مدة التكليف » (١) .

ثانيا ـ تنظيم الاستقالة والاضراب :

لما كان الموظف يشغل مركزا تنظيميا ولائحيا فى خدمة مرفق عام،يتطلب الصالح العام سيره بانتظام واطراد . لذلك يحرم على الموظف الامتناع عن العمل سواء فى صورة اضراب أو استقالة الا فى الحالات ووفقا للاجراءات التى تنص عليها القونين وللوائح .

ومع خطورة الاضراب ومساسه بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، اهتمت التشريعات فى الدول المختلفة بتنظميه ووضع المبادىء الضابطة له ، وقد اختلف موقفها فى هذا الشأن : فالبعض قد حرم الاضراب بصفة عامة ومطلقة ، بينما اكتفى البعض الآخر بوضع أحكام لتنظيمه بما يوازن بين الحق فى الاضراب كمبدأ ديمقراطى وضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد كأحد المبادىء الضابطة لسير المرافق العامة .

كذلك لاتنتهى علاقة الموظف بالادارة بمجرد تقديمه طلب الاستقالة ، بل يظل موظفا لحين قبول طلب الاستقالة فالاستقالة « وان كانت حقا للموظف ، وأمرا مباحا ، فان هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تقيد هذا الحق ، بحيث لا يكون الموظف فى نفس مركز الاجير فى عقد ايجارة الأشخاص . ومن ثم فقد حرص المشرع عند تنظيم هذا الحق على أن يوفق بين حق الموظف فى ترك العمل ، وحق الجماعة فى الحصول على المنفعة العامة . ومن أجل هذا استقر القضاء الادارى وفقه القانون العام منذوقت بعيد على أن علاقة الموظف بالادارة لا تنقطع بمجرد تقديم استقالته ، بل بقبول هذه الاستقالة » (٢) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٩ المجموعة ، السنة الخامسة ، صفحة ٩٤ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، المجموعة ، السنة الثامنة ، صفحة ١٦٦ .

ثالثا — القرارات الصادرة بشأن الموظفين العموميين تعتبر قرارات ادارية :

لما كانت الوظيفة العامة تنظم وتبين أحكامها بقوانين ولوائح عامة ، فان التحاق الموظف بالوظيفة وتعيينه فيها ، أو نقله من وظيفة لأخرى أو ترقيته ، أو فصله من وظيفته اذا تحققت شروط الفصل • كل ذلك يصدر بقرارات ادارية من الجهات الادارية المختصة ، حيث تصدر قرارات ادارية فردية بتطبيق الأحكام العامة الواردة بالقوانين واللوائح على كل حالة على حدة • ومن ثم فان هذه القرارات تسرى عليها أحكام القرارات الادارية من حيث شروط صحتها ، وحالات واجراءات وشروط الطعن فيها أمام القضاء الادارى •

رابعا — سريان التعديلات الوظيفية الصادرة بالقوانين واللوائح :

لما كان الموظف يشغل مركزا تنظيما ولائحيا تحدده القوانين واللوائح ، فان كل تعديل فى أحكام هذه القوانين واللوائح يسرى عليه ودون توقف على رضاه ، وذلك سواء ترتب على هذا التعديل الغاء الوظيفة أو رفع درجتها أو زيادة المرتب أو خفضه ، أو تعديل واجبات الوظيفة ومسئولياتها أو نقل الموظف من وحدة ادارية لأخرى أو نقله داخل وحدته الادارية • فليس للموظف حقا مكتسبا فى كل ذلك ، يمكن الاحتجاج به فى هذا الشأن • ذلك أن نظام الوظيفة العامة يسرى بكافة أحكامه على الموظف سواء كان الموظف قد عين فى وظيفته فى ظل هذا النظام ، أو فى ظل نظام سابق ، أو عدل النظام بعد تعيينه فى الوظيفة • ففى كل هذه الحالات لايجوز للموظف الاحتجاج بأية حقوق مكتسبة ، لأنه يشغل مركزا تنظيميا ولائحيا ولا يشغل مركز ذاتيا •

ومن ثم تسرى كافة التعديلات المقررة بمقتضى القوانين واللوائح على الموظف بغض النظر عن أية حقوق مكتسبة فى هذا الشأن ، وتسرى بأثر فورى ، ودون توقف على ارادته ، لأنه يشغل مركزا تنظيميا ولائحيا ، « وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم (الموظفون العموميون) القانونى للتعديل والتغيير وفقا لمقتضيات المصلحة العامة • ويتفرع على ذلك أن كل

تنظيم جديد يسرى على الموظف أو العامل الحكومى بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به ، ولكنه لايسرى بأثر رجعى بما من شأنه اهدار المراكز القانونية الذاتية التىتكون قد تحققتلصالح الموظف نتيجةلتطبيق التنظيم القديم عليه قانونا كان أو لائحة ، الا بنص خاص فى قانون وليس فىأداة أدنى منه كلائحة » (١) . ومن ناحية أخرىفانه لما كانت علاقة الموظف بالحكومة هى « علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة فى هذا الشأن ، فيصبح تعديل أحكام هذه العلاقة باجراء عام متى كانت المصلحة العامة مقتضية ذلك . ومن ثم فلا يحق لموظفأنيطلب معاملته على أساس ما كان مقررامن المربوط ، لدرجة ألغاها كادر جديد ..» (٢).

وعلى العكس مما سبق ، فان اكتساب الموظف حقوقا معينة وفقا للقانون القائم يجعل له حقا مكتسبا فى اقتضائها حتى لو تعدلت بمقتضى قانون لاحق ،ذلك أنه اذا كان مركز الموظف بالنسبة لمرتبه فى المستقبل ، مثلا . هو مركز قانونى عام « يجوز تغييره فى أى وقت ، فان مركزهبالنسبة الى مرتبه الذى حلفعلا هو مركز قانونى ذاتى ، ولديه حقا مكتسبا واجب الأداء ، لايجوز المساس به الا بنص خاص فى قانون ، وليس فى أداة أدنى منه كلائحة ، فلا يقف فى سبيل استيفائه هذا الحق ما قد تتعلل به الادارة من نفاذ الاعتمادات المقررة من قبل أو عدم كفايتها أو عدم التأشير من المراجع المختص بمراقبة لصرف » (٣) .

فالأصل اذن هو أنه لا يجوز تعديل مركز الموظف الا باجراء عام حسبما تقتضيه المصلحة العامة ، بينما لا يجوز أن يتضمن التعديل مساسا بحقوق ذاتية اكتسبها الموظف فى ظل نظام سابق ، فان أريد ذلك فلا بد

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١١ فبراير سنة ١٩٥٦ ، المجموعة ، السنة الاولى ، صفحة ٤٨١ .

(٢) حكم القضاء الادارى بتاريخ ١٨ يونيه سنة ١٩٤٧ فى القضية رقم ٩٠ للسنة الاولى القضائية ، محمود عاصم ، مجموعة أحكام مجلس الدولة والمبادىء التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، صفحة ١٣٩ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١١ فبراير سنة ١٩٥٦ ، المجموعة السنة الاولى ، صفحة ٤٩٣ .

من نص خاص صريح فى قانون . وقد أكدت محكمة القضاء الادارى هذا الأصل فى العديد من أحكامها ، منها مثلا حكمها بتاريخ ٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ الذى قررت فيه أنه ولئن كان « لا يجوز للموظف أن يحتج بأن له حقا مكتسبا فى أن يعامل على أساس النظام الذى كان قائما وقت دخوله الخدمة ، بل للحكومة الحق فى تعديل هذا النظام حسبما تقتضيه المصلحة العامة ، ويخضع الموظف لهذا التعديل ، الا أنه من المقرر أن تعديل النظام لايجوز أن ينطوى على مساس بحقوق ذاتية اكتسبها الموظف فعلا فى ظل النظام السابق ، فاذا أريد ذلك فلا مناص من أن يكون بنص خاص فى قانون .. » (١) .

خامسا — بطلان كل اتفاق يخالف المقرر فى القوانين واللوائح :

ان أحكام الوظيفة — وهى مركز تنظيمى ولائحى — أحكام آمرة وملزمة لأطرافها ، فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ما يخالفها ، فهى ملزمة للموظف والادارة على حد سواء ، ولا يجوز للادارة المساومة عليها أو الاتفاق على ما يخالفها ، أو السكوت على وضع يخالفها ، لأنه « اذا كانت الادارة ملزمة بالقانون ، فانها لاتستطيع بداهة أن تعفى موظفيها من الالتزام به ، أو تأذن لهم ان صراحة أو ضمنا بالخروج عليه . وترتيبا على ذلك فان قيام المدعى (كان طبيبا) بمزاولة مهنته فى الخارج ، رغم تعيينه فى وظيفة كل الوقت ، يعد مخالفة للنظام القانونى الخاص بوظيفته ، لا يصححها اذن صريح أو ضمنى يستفاد من سكوت الادارة عن هذه المخالفة ، وهى مخالفة لا تنشىء — ولا تقوى على انشاء — حق مكتسب فى الاستمرار فيها ، ولا تشمل سلطة الادارة فى التدخل ، والعمل على وقفها بالامتناع عنها » (٢) .

والاتفاق بين الادارة والموظف بما يخالف القواعد المتضمنة الوظيفة المقررة بالقوانين واللوائح ، لا أثر له ولا يعتد به ، ومن ثم يقع باطلا قبول الموظف لدرجة أقل من الدرجة المقررة له أو موافقته على مرتب أقل ..

---

(١) مجموعة مجلس الدولة ، السنة الخامسة ، صفحة ٢٧ .

(٢) محكمة القضاء الادارى ، حكمها بتاريخ ١٤ مايو سنة ١٩٥٧ ، المجموعة ، السنة الحادية عشرة ، صفحة ٤٥٧ .

الخ ، لمخالفة ذلك للقواعد المنظمة للمركز التنظيمى واللائحى الذى تحكمه قواعد آمرة لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ما يخالفها .

وتطبيقا لذلك ، قضت محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٢٣ فبراير سنة ١٩٥٤ بأنه « اذا كان التنازل قد انصب على حق مقرر للموظفين قانونا وواجب الحكومة العمل على وصوله لصاحبه ، لا المساومة عليه ، فانه باطل ، لأنه صدر بدون مقابل أو سبب مشروع .. ذلك أنه لا يجوز أن يتفق على تعديل حق للموظف أو تخفيضه .. لأن علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة تنظيمية لائحية » (١) .

ولئن كان الأصل هو عدم جواز الاتفاق أو التنازل عن أى من الحقوق المقررة للموظف بمقتضى القوانين واللوائح ، الا أنه بعد تطبيق القوانين واللوائح وانزال حكمها على موظف بالذات مما يكسبه حقا ذاتيا ، فان هذا الحق الذاتى ــ الناتج عن تطبيق المركز النظامى تطبيقا فرديا ــ يمكن التنازل عنه بالرضا والاختيار ولكن دون ضغط أو ترغيب أو اكراه ، مثال ذلك التنازل عن الفروق المالية نتيجة لتسوية معينة (٢) أو اعطاء محاضرات والتنازل عن مقابل .

وجملة القول أنه لا يجوز الاتفاق أو السكوت على ما يخالف القواعد المنظمة للوظيفة العامة ، ألا أنه يمكن التنازل عن الحق الذاتى الناتج عن تطبيق هذه القوعد تطبيقا فرديا .

---

(١) مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الادارى ، السنة الثامنة ، صفحة ٨٢٧ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا ، بتاريخ ١٤ مايو سنة ١٩٦٠ ، المجموعة ، السنة الخامسة ، صفحة ٩٣٩ .

الباب الأول

تعيين العاملين

تمر عملية تعيين الموظفين أو العاملين المدنيين بالدولة بمراحل متوالية، يلزم تتبع أحكامها الموضوعية واجراءاتها المختلفة ، حيث يتطلب الأمر تحقق شروط عامة ينبغى توافرها فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة ، وذلك فضلا عن استيفاء المواصفات الخاصة بكل وظيفة على حدة .

كما أن اختيار العاملين المدنيين بالدولة لا يتم بأسلوب أو بطريق واحدة ، حيث يختار البعض منهم بحرية مطلقة ، بينما قد يتم انتخاب البعض الآخر ، فى حين يتم اعداد البعض اعدادا مسبقا ، بينما تغلب طريقة الامتحان أو المسابقة بالنسبة لاختيار أغلبية العاملين المدنيين بالدولة .

كذلك يستلزم تقلد الوظيفة العامة ، صدور قرار من السلطة المختصة بتعيين من وقع عليه الاختيار ، مع تحديد أقدميته بين زملائه . كذلك يتطلب القانون وضع العامل المعين تحت الاختبار لفترة معينة ، وذلك للتأكد من صلاحيته لشغل الوظيفة التى عين فيها .

كما يجيز القانون نقل العامل داخل وحدته الادارية أو نقله من وحدته لوحدة ادارية أخرى ، وذلك بضوابط معينة . فضلا عن أنه يجيز ندب العامل للعمل بوحدته أو فى وحدة ادارية أخرى .

كما أن التطورات المتلاحقة قد أبرزت الاتجاه المتزايد نحو اعارة بعض العاملين ، سواء كانت الاعارة لوحدات أو هيئات داخل الدولة ، أو كانت الاعارة — وهذا هو الغالب — لمنظمات دولية أو لدول أخرى .

وسندرس هذه الموضوعات تباعا ، فى اطار فصلين متتالين ، كما يلى :

الفصل الأول — الشروط العامة لتعيين العاملين .

الفصل الثانى — طرق اختيار العاملين وكيفية تعيينهم .

الفصل الأول

الشروط العامة لتعيين العاملين

لئن كان تولى الوظائف العامة يعد حقا دستوريا للمواطنين ، الا أن التمتع بهذا الحق لا يكون بدون ضوابط موضوعية ، بل يتطلب الأمر وضع بعض الشروط العامة ، وذلك بهدف كفالة قدرة من سيعين فى الوظائف العامة على القيام بأعبائها تحقيقا للصالح العام (١) .

---

(١) تنص المادة ٢٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة على ما يلى :

« يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف :

١ — أن يكون متمتعا بالجنسية المصرية أو جنسية احدى الدول العربية التى تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة الى تولى الوظائف العامة.

٢ — أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

٣ — الا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الامانة ما لم يكن قد رد اليه اعتباره .

ومع ذلك فاذا كان الحكم مشمولا بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة .

واذا كان حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

٤ — الا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبى نهائى ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الاقل .

٥ — أن يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة .

٦ — أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبى المختص وذلك فيما عدا العاملين المعينين بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز الاعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين .

٧ — أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

٨ — الا يقل السن عن ست عشرة سنة .

٩ — أن يكون ملما بالقراءة والكتابة .

وقد تضمن قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ نصا مماثلا ، وذلك فى المادة ١٦ منه .

ومن ثم يتطلب القـانون بلوغ سن معينة لامكانية تولى الوظائف العامة ، كما يتطلب توافر اللياقة الصحية فى المرشح ، وذلك فضـلا عن صلاحيته الأدبية والأخلاقية من حيث عدم صدور أحكام جنائية ضـده وعدم سبق فصله من احدى الوظائف العامة ، وحسن سيره وسلوكه .

كذلك يتطلب القانون تحديد موقف المرشح من التجنيد . مما يكفل قيام المواطنين بواجبهم فى الدفاع عن الوطن ، وذلك فضلا عن الالمام بالقراءة والكتابة كحد أدنى لشاغلى الوظائف العامة .

يضاف الى ما سبق ، ضرورة أن تتوافر فيمن يرغب فى شغل احدى الوظائف العامة المواصفات الخاصة والمحددة لشغل هذه الوظيفة ، مع اجتياز الامتحان اذا كان القانون يتطلب شغلها بطريق الامتحان .

وسنخصص مبحثا مستقلا لبيان أحكام كل شرط من هذه الشروط العـامة .

المبحث الاول
الجنسـية

من الشروط الأولى لتولى الوظائف العامة هو شرط الجنسية ، وهو شرط عام تتطلبه كافة الدول . وبالنسبة لكل الراغبين فى تولى الوظائف العامة (١) .

وكانت الولايات المتحدة الأمريكية لا تتطلب شرط الجنسية لتولى الوظائف الفيدرالية وذلك حتى سنة ١٩٣٥ ، حيث اشترطت ـ كغيرها ـ التمتع بالجنسية الأمريكية لتولى الوظائف الفيدرالية .

ولعل السبب فى تطلب هذا الشرط هو رغبة الدول فى حماية أمنها مما يتطلب توافر الولاء لها من جانب من يشغلون وظائفها العامة ، وذلك

---

(١) لمزيد من التفاصيل . راجع مؤلف فوجير : الوظيفة العـامة سابق الاشارة اليه . صفحة ١٩٠ وما بعدها .

فضلا عن حماية الأيدى العاملة الوطنية والحيلولة دون منافسة الأجانب للوطنيين فى مجال أشد ما يكون اتصالا بمصالح الوطن وأمنه وسلامته .

وقد قرر دستور سنة ١٩٢٣ هذا المبدأ صراحة ، حيث قصرت المادة الثالثة منه حق تولى الوظائف العامة — مدنية كانت أو عسكرية — على المصريين وحدهم ، ولا يولى الأجانب هذه الوظائف الا فى أحوال استثنائية يعينها القانون .

وقد خلت الدساتير المصرية لسنوات ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، و ١٩٧١ من نص مماثل فى هذا الشأن ، الا أنه حكم مفهوم ضمنا حيث يعد شغل الوظائف العامة مظهرا لممارسة الحقوق والحريات التى لا يتمتع بها الا الوطنيون ، وهو ما قرره دستور سنة ١٩٧١ صراحة فى المادة ١٤ منه اذ قررت أن « الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب .. » .

وقد نصت كل قوانين التوظف على هذا الشرط (١) ، سواء تلك المتعلقة بالعاملين المدنيين بالدولة أو بالعاملين بالقطاع العام .

ويتم التمييز ، عادة ، بين الوطنى الأصيل والمتجنس ، حيث لا يتمتع المتجنس بحق تولى الوظائف العامة وبحقوقه بصفة عامة الا بعد مضى فترة معينة يثبت فيها ولاءه لوطنه الجديد .

وقد تضمنت المادة التاسعة من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية هذا التمييز ، حيث نصت صراحة على أنه لايجوز للأجنبى الذى اكتسب الجنسية المصرية — طبقا لأحكام هذا القانون — التمتع

---

(١) راجع نص المادة الثانية من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة ، والمادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، والمادة السابعة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، والمادة الثالثة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام ، والمادة ٢٠ من القانون ثرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة وكذلك المادة ١٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام .

بالحقوق السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذا الجنسية ، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضوا فى أية هيئة نيابية قبل مضى عشر سنوات من التاريخ المذكور .

وقد أجاز القانون الاعفاء من القيد الأول فقط أو الاعفاء من القيدين معا ، على أن يكون الاعفاء :

١ — بقرار من وزير الداخلية ، لمن انضم الى القوات المصرية المحاربة وحارب فى صفوفها .

٢ — بقرار من رئيس الجمهورية (١) .

وواضح أن القانون المصرى وان أجاز الاعفاء من شرط مضى الخمس سنوات للتمتع بالحقوق السياسية ومضى عشر سنوات للانتخاب أو التعيين فى عضوية المجالس النيابية ، انما مرد الاعفاء هو تحقق ولاء الأجنبى المتجنس لمصر وذلك بانضمامه ومحاربته فى صفوف القوات المصرية المحاربة ، وهو ولاء قد ثبت بدون أدنى شك . ومن ثم يمكننا القول أن سلطة رئيس الجمهورية — فى الاعفاء من قيدى المدة السابق الاشارة اليهما — وان كانت تقديرية ، الا أنها فى حقيقة الأمر محكومة بقيام المتجنس بأعمال لا تدع مجالا للشك فى ولائه لوطنه الجديد ، مصر .

الا أن المشرع قد يتدخل — ولاعتبارات قومية خاصة — فيعفى من شرط التمتع بالجنسية المصرية لتولى الوظائف العامة ، مثال ذلك القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٦٠ والذى قرر معاملة السودانيين الموجودين فى الخدمة معاملة المصريين ، وكذلك القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٢ الذى أجاز تعيين الفلسطينيين فى الوظائف العامة فى مصر .

بل ان المشرع المصرى — تجسيدا للقومية العربية واظهارا للروابط الخاصة بين العرب — قد قرر مبدأ جديدا فى هذا الشأن ، منذ سنة ١٩٦٤ ،

---

(١) هذه السلطة تقديرية لرئيس الجمهورية ، حيث نص عليها لاول مرة قانون الجنسية الحالى ، اما القانون السابق (رقم ٨٢ لسنة ١٩٥٨) فلم يكن ينص عليها .

حيث نصت كل قوانين التوظف الصادرة منذ ذلك الوقت — سواء فى ذلك قوانين العاملين المدنيين بالدولة أو قوانين العاملين بالقطاع العام — على جواز تولى العرب الوظائف العامة فى مصر اذ تطلبت فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون متمتعا بالجنسية المصرية أو جنسية احدى الدول العربية (١) التى تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة الى تولى الوظائف العامة (٢) .

وفيما يتعلق باثبات الجنسية ، تنص اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة على اثبات الجنسية المصرية بالاطلاع على البطاقة الشخصية أو العائلية أو جواز السفر ، وقد تطلب بعض الادارات شهادة ادارية تثبت انتماء راغب الالتحاق بالوظيفة للجنسية المصرية . وفى حالة الشك فى التمتع بالجنسية المصرية ، مثل وجود اختلاف بين الأوراق الرسمية المقدمة ، يتم اثبات الجنسية المصرية بشهادة يتم الحصول عليها من وزير الداخلية مقابل أداء رسم معين .

الأصل اذن هو قصر تولى الوظائف العامة على المصريين ، مع جواز تعيين من يتمتع بجنسية احدى الدول العربية التى تعامل مصر بالمثل بالنسبة لتولى الوظائف العامة . الا أنه يجوز — استثناءا — تعيين الأجانب لسد النقص والاستعانة بخبرتهم فى بعض المجالات ، وبضوابط معينة (٣).

---

(١) نشير الى أن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة وكذلك القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام قد استثنيا الفلسطينيين من شرط المعاملة بالمثل حيث نصا على معاملة الفلسطينيين معاملة من يتمتع بالجنسية المصرية مع احتفاظهم بجنسيتهم الفلسطينية .

ومن ناحية أخرى أطلق القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام شرط المعاملة بالمثل ولم يقصره على مواطنى الدول العربية . بل أجاز تعيين من يتمتع بجنسية احدى الدول التى تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل .

(٢) طبقا لنص المادة ٢٣ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة يتم اثبات توافر شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لجنسية احدى الدول العربية بخطاب معتمد من وزارة الخارجية المصرية .

(٣) انظر أحكام قرار الوزير المختص بالتنمية الادارية رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ بنظام توظيف الخبراء الاجانب .

وقد بين هذه الضوابط المرسوم بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٦ بشأن توظيف الأجانب ، ثم قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٨ بتنظيم توظيف الأجانب فى مصر (١) •

أما القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين فى الدولة ، فقد نصت المادة ١٤ منه على ما يلى :

« يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب •• وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الادارية يصدر بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية » ، وصدر فعلا قرار الوزير المختص بالتنمية الادارية رقم ١ لسنة ١٩٧٩ بشأن توظيف الخبراء الوطنيين ورقم ٢ لسنة ١٩٧٩، بنظام توظيف الخبراء الأجانب • بينما أعطت المادة الحادية عشرة من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام ، هذا الاختصاص لمجلس ادارة شركة القطاع العام ، بما يتفق مع نشاط الشركة وظروفها وبما يساعد على تحقيق أهدافها ولمراعاة التشريعات التى تصدرها الدولة فى هذا الشأن •

المبحث الثانى
السن

يشترط فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد بلغ سنا معينة تؤهله لتحمل تبعات الوظيفة والقيام بمسئولياتها •

ولا توجد قاعدة عامة فى هذا الشأن ، بل ان الأمر يختلف من دولة لأخرى ، بل قد يختلف داخل الدولة الواحدة من وقت لآخر • حيث يتم

---

(١) صدر القرار الجمهورى المشار اليه تنفيذا لنص المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة التى قررت أن يسرى على توظيف الاجانب القواعد التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وقد نص القرار الجمهورى على انه لا يجوز اسناد وظيفة مدنية الى اجنبى الا اذا اقتضت الضرورة ذلك للافادة من ذوى المؤهلات او الكفاءة أو الخبرة الخاصة التى لا تتوافر فى المصريين ، على أن يرجع قبل التعاقد مع الاجنبى الى الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء للتحقق من عدم وجود خبراء مصريين فى نوع العمل المطلوب التعاقد بشأنه . على ن يتم الحاق الاجنبى بالعمل بطريق العقد الفردى الذى يجب الا تزيد مدته عن سنوات ، فلا يجوز تجديده أو مدته الا بموافقة رئيس الوزراء .

تحديد هذه السن بمراعاة كافة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومتطلبات الوظيفة المراد شغلها •

وقد تدخل المشرع المصرى فبين الحد الأدنى لسن من يريد الالتحاق بالوظائف العامة • الا أنه لم يبين الحد الأقصى ، وان كان المنطق أن يكون — دائما — أقل من السن المحددة لبلوغ المعاش •

وبالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة تعتبر سن الستة عشر عاما هى الحد الأدنى للالتحاق بوظائف الجهاز الادارى بالدولة ، مع وجــود بعض الاختلاف فى قوانين العاملين المدنيين المختلفة : فالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان ينص على أن الحد الأدنى لسن المرشح للوظائف العــامة هو ثمانية عشر عاما ، الا أنه أجاز أن تقل سن المرشح لوظيفة من الدرجــة التاسعة الكتابية عن هذا الحد الأدنى ، ولكن بشرط ألا تقل عن ستة عشر عاما بأى حال من الاحوال •

وبينما أحال القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة للائحة التنفيذية لتحديد هذه السن ، فان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وكذلك القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، قد نصا صراحة على ألا تقل السن عن ستة عشر سنة •

ويلاحظ أن هذا التحديد انما يطبق على العاملين الخاضعين لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة ، بينما يخضع العاملون المدنيون الذين يحكم شئون توظيفهم قوانين خاصة للتحديد الوارد بهذه القــوانين : فقانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، مثلا ، لا يحدد سنا كحد أدنى، اكتفاءا باشتراطه فيمن يعين فى وظيفة مدرس الحصول على الدكتوراه ومضى ست سنوات من تاريخ الحصول على الليسانس أو البكالوريوس ، ولاشك أن ذلك لن يتحقق لمن هم أقل من ستة عشر عاما • بينما ينص قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ فى المادة ١١٦ منه على أنه يشترط فيمن يعين معاونا للنيابة ألا تقل سنه عن تسعة عشر سنة وألا تقل سن من يعين مساعدا للنيابة عن احدى وعشرين سنة ، فضلا عن أن المادة

٣٨ من القانون المذكور قد اشترطت فيمن يتولى القضاء ألا تقل سنه على ثلاثين سنة اذا كان التعيين بالمحاكم الابتدائية وعن أربعين سنة اذا كان التعيين بمحاكم الاستئناف (١) ، وعن ثلاثة وأربعين سنة اذا كان التعيين بمحكمة النقض •

كذلك تنص المادة ٧٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أنه يشترط فيمن يعين مستشارا بمحاكم مجلس الدولة ألا تقل سنه عن أربعين سنة ، وألا تقل سن من يعين عضوا بالمحاكم الادارية عن ثمان وعشرين سنة ، وألا تقل سن من يعين مندوبا مساعدا عن تسع عشرة سنة •

أما العاملون بالقطاع العام ، فيشترط القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأنهم ألا تقل سن من يلتحق باحدى وظائف شركات القطاع العام عن ستة عشر سنة • بينما لم تحدد لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بالقرار الجمهورية رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ حدا أدنى لسن من يلتحق بشركات القطاع العام ، كذلك لم يتضمن القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بشركات القطاع العام تحديدا للسن الواجب توافرها فيمن يلتحق باحدى وظائف شركات القطاع العام ، مع ملاحظة أنه كان يتم الرجوع الى قانون العمل فى هذا الشأن الذى وضع حدودا مختلفة تختلف باختلاف الأعمال والوظائف ، حيث تسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى لائحة أو قانون العاملين بشركات القطاع العام •

وتجدر الاشارة الى أن حساب السن المقررة كحد أدنى للالتحاق بالوظائف انما يتم بالتقويم الميلادى ، وذلك بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام أو العاملين المدنيين بالدولة (٢) •

---

(١) حدث أن صدرت حركة ترقيات اعضاء السلطة القضائية فى سبتمبر سنة ١٩٨٠ متضمنة ترقية ثلاثة أعضاء لوظيفة مستشار بمحكمة الاستئناف ، وعندما اتضح عدم بلوغهم سن الاربعين ، سحب القرار الجمهورى ترقيتهم فى اليوم التالى مباشرة .

(٢) انظر المادة السابعة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، ونظيرتها أيضا فى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام .

وتنص المادة ٨/٢٣ من اللائحة التنفيذية لقانون العـاملين المدنيين بالدولة على أن يتم اثبات السن بشهادة الميلاد أو مستخرج رسمى بتاريخ الميلاد أو شهادة من المجلس الطبى المختص بتقدير السن ، ولذلك جرى العمل على أن يشترط فى اعلان طلب الوظائف على أن يقدم الراغب طلبا بذلك مصحوبا بمستندات منها شهادة الميلاد أو مستخرج رسمى منه .

وكانت المادة الثامنة من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة ، تنص على ما يلى :

« تثبت سن الموظف عند التعيين شهادة الميلاد أو بصورة رسمية منها مستخرجة من سجلات المواليد(١)،والا حددت السن بقرار من القومسيون الطبى العام ، ويكون هذا القرار غير قابل للطعن حتى لو قدمت بعد ذلك شهادة الميلاد أو صورتها الرسمية » (٢) .

الا أن قوانين التوظف التالية ـ سواء بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة أو بالنسبة للعاملين بالقطاع العام ـ لم تتضمن نصا مماثلا . ويبدو أن

---

(١) ترى محكمة القضاء الادارى ـ وبحق ـ أنه « مما لا جدال فيه أن مسوغات التعيين جميعها تكمل بعضها بعضا فى الدلالة على صـلاحية شخص بذاته للتعيين فى الوظيفة المرشح لها ، الامر الذى يفترض معـه لزوما اتفاق هذه المسوغات جميعها ومطابقتها تماما فى كل البيانات المشتركة بينها ، فشهادة الميلاد هى المستند المعد أصلا لاثبات تاريخ الميلاد ، وهى التى يعول عليها قانونا فى اثبات سن المرشح وتاريخ ميـلاده ويجب أن يتحقق التطابق بينها وبين كل مستند آخر يتضمن ذكر تاريخ المبـلاد ، كشهادة المعاملة العسكرية والشهادة الدراسية وصحيفة الحالة الجنائية فاذا قام بينهما تعارض أو تناقض فى هذا البيا نالمشترك ، كان لجهة الادارة مطالبة المرشح باتخاذ الاجراءات اللازمة لازالة ما بينهما من تعارض تحقيقا للاطمئنان الى أن هذه المسوغات جميعها هى لشخص واحد وحـق لهـا عندئذ الامتناع عن تعيينه الى أن يتحقق لديها التطابق التام بين هـذه المسوغات كلها » .

حكمها بتاريخ ١٣ ديسمبر سنة ١٩٧١ ، فى الطعن رقم ١٢٢٦ لسنة١ق، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، الدوائر الاستئنافية ، السنة الثالثة ، صفحة ٧٥ .

(٢) وقد أفتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٧٩ بأن « تحديد سن العامل فى مسـائل التوظف والمعاشات أمر يتعلق بالنظام العام نظرا للصلة الوثيقـة بينه وبين حقوق العامل والتزاماته ، فانه وقد قدرت سن العامل فى الحالة الماثلة بواسطة القومسيون الطبى العام فى ١٩٥٢/٩/١٥ تقديرا سليما بالطريق الذى =

المشرع قد اكتفى بما ورد فى المادة ٥٥ من القانون رقم ٢٦٠ لسنة ١٩٦٠ فى شأن الأحوال المدنية ، حيث تمنع التعيين أو الاستبقاء فى الخدمة الا بعد الحصول على البطاقة الشخصية أو العائلية .

ويتضح لنا مما سبق أن الحد الادنى المقررة ، الآن ، للالتحاق بوظائف الجهاز الادارى بالدولة أو بشركات القطاع العام هى ستة عشر سنة ميلادية ، عدا الوظائف التى تحكمها قوانين خاصة اذ تنص هذه القوانين على شروط السن الخاصة بشاغلى وظائفها . وان اثبات السن يكون بشهادة الميلاد أو بمستخرج رسمى منها . بينما لا يوجد حد أقصى لسن من يلتحق بالوظائف العامة ، وان كان من المفهوم أنها يجب أن تقل دائما عن سن الاحالة للمعاش ، الا فى الاحوال التى يجيز القانون فيها الحاق بعض الخبراء والفنيين المتخصصين — بمقتضى عقود — بهدف الاستفادة من خبراتهم ووفقا للنظم المقررة فى هذا الشأن (١) .

وسمه القانون — المعمول به وقت اجراءه وفق نصوص تمنع الطعن فيه وتجعله واجب الاعتبار ولو قدمت شهادة الميلاد بعد ذلك — يتعين استبعاد شهادة الميلاد التى قدمها العامل فى ١٩٧٧/١٢/٢٧ ومعاملته فى كل ما يتعلق بشئون حياته الوظيفية وبالاخص تحديد سن احالته الى المعاش على أساس التقدير الذى حدده القومسيون الطبى العام » .

(ملف رقم ٤٣/٥/٨٦) .

الا أن أعمال المبدأ السابق يتطلب الا يدخل العامل الغش فى تحديد سنه ، لان الغش يفسد كل شيء « فلئن كان تعيين سن الموظف فى مسائل التوظف والمعاشات من المسائل المتعلقة بالنظام العام لما لها من اتصال وثيق بالحقوق والواجبات المتعلقة بالنظام العام ومتى تم تحديد سن الموظف بالطريق الذى رسمه القانون استقرت الاوضاع الوظيفية والقانونية على مقتضى هذا التحديد الا أنه اذا ادخل الموظف الغش فى تحديد سنه فانه يتعين عدم الاعتداد به نزولا على الاصل المقرر من أن الغش يفسد كل شى »

(اللجنة الثالثة — ادارة الفتوى لوزارة الخزانة ، فتوى رقم ٢٤٦٣ بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٩ ، ملف رقم ١٢/١/٣ مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، للسنوات الخامسة والعشرين والسادسة والعشرين والسابعة والعشرين ، صفحة ٢٣٣) .

(١) تنفيذا لنص المادة ١٤ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، صدر نظام توظيف الخبراء الوطنيين بقرار الوزير المختص بالتنمية الادارية رقم ١ لسنة ١٩٧٩ ، حيث قررت المادة الثانية منه أن يكون توظيف الخبير بطريق التعاقد ولو جاوز عمره سن الستين .

المبحث الثالث
اللياقة الصحية

يتطلب القانون توافر اللياقة الصحية أو الطبية فيمن يريد شغل احدى الوظائف العـامة ، وذلك حتى يتمكن من القيـام بمهام الوظيفة وتحمل أعبائها •

وهو شرط من « الشروط الجوهرية اللازمة للصـلاحية للتعيين فى الخدمة والاستمرار فيها » (١) ، وهو شرط يقتضيه بداهة ضمان التثبت من مقدرة العامل على النهوض بأعباء وظيفته ، وأداء الأعمال المنوطة به على الوجه الذى يقتضيه حسن سير المرافق العامة وانتظامها » (٢) •

وقد تطلبت قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة توافر هذا الشرط للتعيين فى الوظائف العامة ، مع اختلاف فى بعض التفصيلات :

فقانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تطلب توافر هذا الشرط ، على أن تثبت اللياقة الصحية أو الطبية بشهادة من القومسيون الطبى ، ويصدر بشروط هذه اللياقة قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح ديوان الموظفين • وكان يعفى من توافر هذا الشرط الموظفون المعينون بمراسيم أو بقرارات جمهورية • كما كان يجوز اعفاء الموظف من شروط اللياقة الصحية ، أو من بعضها ، بقرار من الوزير المختص بعد أخذ رأى ديوان الموظفين •

أما القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فقد نص على أن تثبت لياقة العامل الصحية للوظيفة بمعرفة الهيئة الطبية المختصة ، وذلك فيما عدا العاملين

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ فبراير سـنة ١٩٦٧ ، مجموعة المبادى القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السـنة الثانية عشرة ، صفحة ٦٢١ •

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٨ فبراير سـنة ١٩٦٧ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتهـا المحكمة الادارية العليا ، السـنة الثانية عشرة ، صفحة ٦٢٨ •

المعينين بقرار من رئيس الجمهورية • على أنه يجوز الاعفاء من شرط اللياقة الصحية بقرار من السلطة المختصة بالتعيين بعد أخذ رأى الهيئة الطبية(١).

أما القانون الحالى (٤٧ لسنة ١٩٧٨) فقد اشترط أيضا أن تثبت اللياقة الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبى المختص ، فيما عدا العاملين المعينين بقرار من رئيس الجمهورية •كما أجاز الاعفاء من هذا الشرط بقرار من السلطة المختصة بالتعيين • أى أن القانون الحالى لم يتطلب أخذ رأى المجلس الطبى فى حالة الاعفاء من شرط اللياقة الصحية •

ولئن كانت اللياقة الصحية تعتبر شرطا عاما لتولى الوظائف العامة ، الا أن شروط هذه اللياقة تختلف من وظيفة الأخرى وذلك حسب متطلبات الوظيفة : فبعض الوظائف تتطلب مقدرة جسمانية معينة ، وبعضها يتطلب قوة ابصار معينة ، بينما يتطلب البعض الآخر مواصفات معينة من حيث الطول والعرض والمظهر العام ••• الخ •

وطبقا لأحكام قانون العمل ، يعفى من شرط اللياقة الصحية العاجزون من المصابين أثناء وبسبب العمليات الحربية والخدمة العسكرية أو الوطنية، كذلك تقوم شهادة التأهيل المهنى للعاجزين مقام اللياقة الصحية بالنسبة لحالة العجز الواردة بالشهادة ، عند التعيين فى الوظائف العامة •

---

(١) نشير الى ان قسم التشريع بمجلس الدولة بجلسته بتاريخ ١٧ يونيو سنة ١٩٧٢ (ملف رقم ٨ لسنة ١٩٧٢) بعد أن اشار الى نص الفقرة السادسة من المادة السابعة من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والفقرة السادسة من المادة الثالثة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العام ، قرر ما يلى « ولم يحدد أى من النصين المشار اليهما الشروط اللازم توافرها لثبوت اللياقة الصحية ، كما اغفل كل منهما النص على السلطة المختصة بتحديد هذه الشروط ، ومن ثم فانه يكون لرئيس الجمهورية ــ بقرار منه ــ تحديد شروط اللياقة الصحية وما يتعلق بها من احكام تفصيلية وتكميلية بها تكتمل مقومات تنفيذ النظام الذى وضعه القانون فى هذا المجال وذلك بمقتضى السلطة المخولة له فى الدستور » . مجموعة المبادىء القانونية التى قررها قسم التشريع فى خمس سنوات (١٩٧٠ ــ ١٩٧٥) ، صفحة ٥٥ .

أما العاملون بشركات القطاع العام ، فيشترط بالنسبة لهم أيضـا توافر اللياقة الصحية ، وهو ما نصت عليه صراحة المادة الثالثة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام ، على أن تثبت لياقة العامل الصحية بمعرفة الجهة الطبية التى يحددها مجلس الادارة ، مع جواز الاعفاء من شرط اللياقة اللازمة للتعيين أو للاستمرار فى العمل كلها أو بعضها بقرار من مجلس الادارة بعد أخذ رأى الجهة الطبية .

ولئن كان القانون الحالى للعاملين بشركات القطاع العام (قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) قد اشترط أيضا توافر اللياقة الصـحية فى العاملين بشركات القطاع العام ، الا أنه أجاز الاعفاء من شروط اللياقة اللازمة للتعيين أو للاستمرار فى العمل (كلها أو بعضها) بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه . فالاعفاء يكون اذن بقرار من رئيس مجلس الادارة أو ممن يفوضه وليس من مجلس الادارة ، ودون أخذ رأى الجهة الطبية .

وجملة القول أن توافر اللياقة الصحية يعتبر شرطا هاما وجوهريا (١)، ومن ثم فهو شرط عام ينبغى توافره بالنسبة لكل العاملين : سواء بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة أو بالنسبة للعاملين بشركات القطـاع العام . على أن يستثنى منه العاملون المعينون بقرار من رئيس الجمهورية ، كما يجوز الاعفاء منه بقرار من السلطة المختصة .

المبحث الرابع
الصلاحية الادبية

وهذا الشرط جوهرى أيضا ، ولابد من توافره فيمن يريد شغل الوظيفة

---

(١) قضت محكمة القضاء الادارى بجلسة ٢٩ مارس سنة ١٩٦٧ بأن : « لكل من الموظف والادارة دور فى اجراءات توقيع الكشف الطبى ، فـاذا قـام الموظف بدوره وتراخت الادارة فى القيـام بدورها الايجابى لاتمـام اجراءات توقيع الكشف الطبى على الموظف ، فانه لا يسوغ للادارة أعمال آثار تخلف شرط اللياقة الصحية » .

مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضـاء الادارى فى ثلاث سنوات ، من أول اكتوبر سنة ١٩٦٦ الى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٩ ، صفحة ١٠٥ وما بعدها .

العامة ، حتى يكسب ثقة مواطنيه ، ويكون مؤتمنا وأهلا للسلطات التى يمارسها •

والواقع أن القانون يتطلب ثلاثة شروط فى هذا الشأن ، رأينا جمعها تحت عنوان « الصلاحية الأدبية » حيث يجمعها جميعا فكرة الماضى المشرف والحاضر النظيف والسلوك السوى • فالقانون يتطلب حسن السمعة من ناحية ، وعدم سبق الحكم بعقوبة جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة من ناحية ثانية ، وعدم سبق الفصل تأديبيا من ناحية ثالثة •

أولا — أن يكون محمود السيرة حسن السمعة :

وقد نصت على هذا الشرط كل قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، بما فى ذلك القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

وحددت محكمة القضاء الادارى فى حكم لها (١) ، المقصود بالسيرة فقالت أنها « هى ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة تتناقلها الألسن ، وتقر فى الأذهان على أنها صحيحة ، وان لم يمكن ردها الى أصل ثابت معلوم • ولذلك فانه لا يشترط لسوء سيرة المرء أن يكون قد وجه اليه اتهام مشين ، أو صدرت عنه أحكام ماسة ••• وانما يكفى لسوء سيرة المرء أن تقوم ضده الشبهات ، وتعلق بسمعته شوائب تلوكها الألسن ، دون أن يصل الأمر الى حداداته فى ذلك بأية أحكام جنائية أو غيرها » (١) كما قضت بأن شرط حسن السمعة هو شرط جوهرى للتعيين فى الوظيفة والاستمرار فى الخدمة (٢) • وتأخذ بذات الاتجاه أيضا المحكمة الادارية العليا ، حيث ترى أن التدليل على سوء السمعة أو طيب الخصال لا يحتاج « الى وجود دليل قاطع على توافرهما أو توافر أيهما ، وانما يكفى فى هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقى ظلالا من الشك على أى الصفتين المذكورتين ، حتى يتسم الموظف

---

(١) حكمها بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٥٨ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، السنتان الثانية عشرة والثالثة عشرة ، صفحة ٨٣ .

(٢) حكمها بتاريخ ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، صفحة ٢١٣

بعدم حسن السمعة » (١) • لأن سمعة الشخص تتأثر بمسلكه الشخصى أو الخلقى باتهام جدى ، وان لم تقم بسببه الدعوى العمومية أو التأديبية، لأمر يرجع الى عدم كفاية الأدلة أو ما أشبه (٢) •

ولئن كان حسن السمعة يعد شرطا عاما لتولى كافة الوظائف العامة ، الا أن مستوى حسن السمعة يختلف من موظف الآخر ، وذلك تبعا لنوع الوظيفة ومدى المسئوليات والسلطات المقررة لشاغلها • فمستوى حسن السمعة المتطلب فى وكيل نيابة مثلا يختلف عن مستوى حسن السمعة المتطلب فى موظف عادى،ومستوى حسن السمعة المتطلب فى ضابط يختلف عن مثيله المتطلب فى خفير ، وقد حكمت المحكمة الادارية العليا بأنه « لا تثريب على الادارة حين تتساهل فيه (حسن السمعة) فى حق شيخ البلد وتتشدد فيه بالنسبة الى العمدة » (٣) • كما قضت محكمة القضاء الادارى بأن هذا الشرط لا يتوافر فى حالة ارتكاب جرائم متعددة ومتنوعة حتى ولو كانت هذه الجرائم قد سقطت طبقا لأحكام القانون الجنائى أو كان قد تم اختيار المرشح أمينا مساعدا لاحدى وحدات الاتحاد الاشتراكى العربى (٤) •

ويجرى العمل على أن يطلب من راغبى الالتحاق بالوظيفة العامة أن يقدموا من بين مسوغات التعيين ، شهادة ادارية معتمدة تثبت حسن السير والسلوك(٥)،وقد تقوم الادارة بالتثبت من توافر شرط حسن السمعة بواسطة جهات خاصة تابعة لها تكلفها بذلك ، كمكاتب الأمن أو المباحث العامة •

---

(١) حكمها بتاريخ ٢١ ابريل سنة ١٩٦٢ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة السابعة ، صفحة ٦٦٣ .

(٢) ، (٣) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٩٦٢ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الثامنة ، صفحة ٣٢ .

(٤) حكم محكمة القضاء الادارى (الدوائر الاستئنافية) ، بتاريخ ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٧١ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، الدوائر الاستئنافية ، السنة الثالثة ، صفحة ١٧٢ وما بعدها .

(٥) وهو ما يمكن ان يؤدى الى ان يصبح الأمر شكليا ، فيفرغ الشرط من مضمونه ، ويصبح مجرد ورقة توضع بالملف .

ويتطلب قانون العاملين بالقطاع العام أيضا أن يكون العامل الذى سيعين فى احدى الشركات « محمود السيرة حسن السمعة » ، وقد نص على ذلك صراحة فى القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وكذلك فى القانون الحالى رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وهو شرط واجب التطبيق بذات المعنى والضوابط المقررة بشأن العاملين المدنيين بالدولة .

ثانيا - عدم سبق الحكم بعقوبة جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة :

نصت قوانين التوظف المتعاقبة على هذا الشرط ، مع اختلاف فى بعض التفاصيل . تأسيسا على أن توقيع عقوبة جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف على الشخص يعد دليلا قاطعا على أنه ليس أهلا لتولى الوظيفة العامة التى تتطلب قدرا معينا من الاستقامة والسلوك السوى .

وقد نصت المادة السابعة (بند ٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على ما يلى :

« ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد اليه اعتباره فى الحالتين » (١) .

وقد تضمن قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ نصا مماثلا ، هو نص البند ٣ من المادة الثالثة .

الا أن القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) قد أضاف حكمين جديدين فى هذا الشأن ، حيث تضمن البند الثالث من المادة ٢٠ من القانون المذكور فقرتين :

- بينت الفقرة الأولى الوضع فى حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة

---

(١) تتطلب المادة ٣/٣٢ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة تقديم صحيفة الحالة الجنائية لاثبات عدم سبق الحكم بعقوبة ما نعقمن التعيين .

فأجازت تعيين المرشح اذا كان الحكم مشمولا بوقف تنفيذ العقوبة ، وذلك بعد موافقة السلطة المختصة .

ـ وأجازت الفقرة الثانية تعيين المرشح اذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة ، الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

وقد تضمن قانون العاملين بالقطاع العام (رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) حكما مماثلا ورد فى البند الثالث من المادة السادسة عشرة ، حيث قرر الحكم العام فى هذا الشأن وأخذ بالحكمين الجديدين الواردين بقانون العاملين المدنيين بالدولة .

وفى جميع الحالات ، يشترط أن يكون الحكم نهائيا ، كما يشترط ألا يكون قد رد الى المرشح اعتباره حيث يؤدى الحكم برد الاعتبار الى محو الحكم الجنائى وزوال كل ما يترتب عليه من آثار بالنسبة للمستقبل.

ومن المعروف أن عقوبة الجناية هى الأشغال الشاقة المؤبدة والمؤقتة والسجن ، أما الجرائم المخلة بالشرف فلم يحددها المشرع وانما ترك أمر تحديدها لكل من الفقه والقضاء ، ومن أمثلة الجرائم المخلة بالشرف السرقة والنصب وخيانة الأمانة وهتك العرض وافساد الأخلاق .. الخ .

وقد عرفت محكمة القضاء الادارى ـ فى حكمها بتاريخ ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٧١ ـ الجريمة المخلة بالشرف بأنها « تلك التى ينظر اليها المجتمع على أنها كذلك وينظر الى فاعلها بعين الازدراء والاحتقار ويعتبره ضعيف الخلق منحرف الطبع دنىء النفس ساقط المروءة ، فالشرف والأمانة ليس لهما مقياس ثابت محدد بل هما صفتان متلازمتان لمجموعة المبادىء السامية والمثل العليا التى تواضع الناس على اجلالها واعزازها فى ضوء ما تفرضه قواعد الدين ومبادىء الأخلاق والقانون السائدة فى المجتمع » [١] .

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، الدوائر الاستئنافية ، السنة الثالثة ، صفحة ١٨١ .

وفى هذا المعنى ترى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن الجريمة المخلة بالشرف هى « تلك التى ترجع الى ضعف فى الخلق وانحراف فى الطبع مع الأخذ فى الاعتبار طبيعة الوظيفة ونوع العمل الذى يؤدية لعامل المحكوم عليه ونوع الجريمة والظروف التى ارتكبت فيها والافعال المكونة لها ومدى كشفها عن التأثر بالشهوات والنزوات وسوء السيرة والحد الذى ينعكس عليه أثرها على العمل وغير ذلك من الاعتبارات .

ومن ثم فانه لا يمكن وضع [illegible]ن جامع مانع لها ولكن ينظر الى كل حالة على حدة ، وترتيبا على ذلك فان قرار وزير الحربية بتعريف الجريمة المخلة بالشرف فى المحيط العسكرى المشار اليه لا ينطبق على العلائق الوظيفية للعاملين المجندين أو المستدعين من الاحتياط أو المستبقين بالخدمة العسكرية فى جهات عملهم المدنية » (١) .

ثالثا — عدم سبق الفصل من الخدمة بقرار او بحكم تأديبى نهائى :

ورد هذا الشرط بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٥٩١ بشأن موظفى الدولة، وكذلك بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة . الا أن هذين القانونيين قد اشترطا مضى ثمان سنوات بعد صدور قرار أو حكم تأديبى نهائى لامكانية التعيين مرة أخرى فى احدى الوظائف العامة فى الدولة .

بينما نجد أن القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة . وكذلك قانون العاملين بالقطاع العام . قد قصرا هذه المدة وجعلاها أربع سنوات فقط ، وذلك من قبيل التسهيل والتخفيف على المواطنين .

بل ان المشرع يتشدد بالنسبة لبعض الوظائف فلا يجيز تعيين من سبق فصله بقرار أو بحكم تأديبى حتى ولو كان قد رد اليه اعتباره . وذلك نظرا

---

(١) فتواها رقم ٦٧ بتاريخ ٢ فبراير سنة ١٩٧٦ (ملف رقم ٥٢/١/٢٥) مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع . السنتان الثلاثون والحادية والثلاثون . صفحة ٦١ .

لحساسية هذه الوظائف وخطورتها • مثال ذلك ما تنص عليه المادة ٣٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية ، حيث تطلبت فيمن يولى القضاء أن يكون محمود السير حسن السمعة ، وألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد اليه اعتباره • وكذلك ما تنص عليه المادة ٧٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ، حيث تشترط فيمن يعين عضوا فى مجلس الدولة أن يكون محمود السيرة حسن السمعة ، وألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد اليه اعتباره •

وتجدر الاشارة الى أن كل شرط من الشروط الثلاث السابقة مستقل عن الآخر وينبغى توافره على حـدة ، فلا يعين المرشح اذا فقد أيا من الشروط الثلاثة ، وان كانت تكون فى مجموعها الصلاحية الأدبية لتولى الوظيفة العامة •

المبحث الخامس

استيفاء مواصفات الوظيفة المراد شغلها

لئن كانت هناك شروط عامة ينبغى توافرها فيمن يريد الالتحاق باحدى الوظائف العامة ، الا أنه توجد مواصفات أو شروط خاصة بكل وظيفة على حدة ، حيث تختلف واجبات كل وظيفة ومسئولياتها مما يتطلب توافر شروط ومواصفات خاصة فى شاغليها • وهذا هو الاتجاه السائد فى معظم قوانين التوظف المعاصرة ، حيث تأخذ به أغلبية الدول •

الا أن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بموظفى الدولة لم يأخذ بهذا الاتجاه ، بل سيطر عليه — عموما — المبدأ القديم وهو مبدأ « تسعير الشهادات » • حيث نصت مادته السادسة على أنه « يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف أن يكون حائزا للمؤهلات العلمية اللازمة لشـغل الوظيفة » • وقد بينت المادة التاسعة منه المؤهل اللازم لشغل كل وظيفة ، وذلك على النحو التالى :

١ — دبلوم عال أو درجة جامعية تتفق دراستها وطبيعة الوظيفة اذا كان التعيين فى وظيفة ادارية أو وظيفة من وظائف الكادر الفنى العالى .

٢ — شهادة فنية متوسطة تتفق دراستها وطبيعة الوظيفة اذا كان التعيين فى وظيفة من وظائف الكادر الفنى المتوسط .

٣ — شهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها اذا كان التعيين فى وظيفة كتابية أو شهادة الابتدائية أو ما يعادلها اذا كان التعيين فى وظيفة من الدرجة التاسعة .

ومن ثم كان التعيين (أو الترقية) فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يتم بالاعتداد بالمؤهلات العلمية الوطنية أو الأجنبية التى تتم معـادلتها بالمؤهلات الوطنية ، فضلا عن مراعاة أحكام كادر العمل فيما يتعلق بتعيينهم أو ترقيتهم .

وقد أخذت قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة بالاتجاه المعاصر ، فأخذت بنظام وصف وترتيب الوظائف العامة ، وهو اتجاه لا يجعل الشهادة هى وحدها أساس التعيين أو الترقية ، بل تعتبر الشهادة أحد العناصر التى يعول عليها فى هذا الشأن الى جانب مواصفات أخرى يجب توافرها فيمن يريد شغل احدى الوظائف العامة .

ولئن كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخـاص بالعاملين المدنيين بالدولة قد أخذ بهذا الاتجاه — لأول مرة — فى مصر ، الا أن أحكامه فى هذا الشأن لم توضع موضع التطبيق ، حيث صدر القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ الذى أوجب الاعتداد عند التعيين بالمؤهلات الواردة فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والأحكام الواردة فى كادر العمال .

ثم صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، حيث نصت المادة ٧ / ٥ على أن يكون من يريد شغل احدى الوظائف العامة « مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها ، ويجوز الاعفاء من هذا الشرط بموافقة السلطة المختصة بالتعيين » .

ألا أن عملية وضع نظام لوصف وترتيب الوظائف العامة قد تعثرت ، فاستمر العمل بأحكام قانون موظفى الدولة لسنة ١٩٥١ وكادر العمال ، تطبيقا لأحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ الذى استمر العمل بأحكامه الوقتية ، وذلك حتى يحدد رئيس الجمهورية — بقرار منه — تاريخ انتهاء العمل بهذا القانون ، أى بعد الانتهاء من عملية وصف وترتيب الوظائف العامة واعتماد جداول الوظائف والمرتبات .

أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) ، فقد نصت المادة ٢٠/٥ منه على انه يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف « أن يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة » (١) . كما نصت المادة الثامنة منه على أن « تضع كل وحدة جدولا للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها ، والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها ، وتصنيفها وترتيبها فى احدى المجموعات النوعية ، وتقييمها باحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون . وأضافت المادة التاسعة :

« يصدر رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة القرارات المتضمنة للمعايير اللازمة لترتيب الوظائف والأحكام التى يقتضيها تنفيذه . ويدخل ضمن ذلك الحد الأدنى للخبرة المطلوبة لشغل الوظيفة الأدنى مباشرة » .

وتنفيذا لذلك ، أصدر رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بتاريخ ١٤ ديسمبر سنة ١٩٧٨ ، القرار رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ متضمنا المعايير اللازمة لترتيب الوظائف الخاصة بالعاملين المدنيين بالدولة .

وقد حددت المادة الأولى من القرار المذكور المقصود بالوظيفة ، حيث أبانت أنه يطلق على «مجموعة الواجبات والمسئوليات التى تحددها السلطة المختصة ، وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة » . بينما

---

(١) تتطلب المادة ٥/٢٣ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة تحقق وحدة شئون العاملين من استيفاء اشتراطات شغل الوظيفة فى المرشح للتعيين .

وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة » ، بينما يطلق اصطلاح وصف الوظيفة على البيان الذى يعرف الوظيفة ، والذى يظهر عوامل التقييم الداخلة فى تكوينها ، ويبرز مدى صعوبة واجباتها ومسئولياتها ، والحد الأدنى من مطالب التأهيل اللازمة لشغلها » ، ويتضمن هـذا الوصف :

أولا — اسم الوظيفة .

ثانيا — الوصف العام الخاص بها .

ثالثا — الواجبات والمسئوليات المتعلقة بها .

رابعا — الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل هذه الوظيفة .

وتتضمن هذه الشروط : نوع ومستوى التأهيل العلمى ، الخبرة النوعية والزمنية ، القدرات والمهارات اللازمة للعمل ، التدريب الذى تتيحه الوحدة الادارية ، وأى شروط أخرى لازمة لشغل الوظيفة .

ومن المعروف أن المادة الثامنة من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة قد تطلب أن تقوم كل وحدة ادارية بوضع هيكل تنظيمى لها ، وكذلك أن تضع جدولا للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة وترتيبها فى احدى المجموعات النوعية وتقييمها باحدى الدرجات بالجدول رقم (١) الملحق بالقانون . وتطبيقا لذلك قسم قرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الصادر برقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ هذه المجموعات كما يلى:

أولا — المجموعة النوعية لوظائف الادارة العليا :

ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلا علميا مناسبا ، الى جانب توافر الخبرة فى مجال العمل .

ثانيا — الوظائف التخصصية :

وتضم ٢٣ مجموعة نوعية .

وبصفة عامة ، يتطلب شغل الوظائف المتعلقة بكل مجموعة منها تأهيلا علميا تخصيصا ، الى جانب توافر الخبرة المتخصصة فى مجال العمل ، أو التدريب المتخصص فى هذا المجال .

ثالثا — الوظائف الفنية :

وتضم ٨ مجموعات نوعية .

وبصفة عامة ، يتطلب شغل الوظائف المتعلقة بكل مجموعة منها تأهيلا فنيا ، الى جانب توافر الخبرة الفنية فى مجال العمل ، أو التدريب الفنى فى هذا المجـال .

رابعا — الوظائف الحرفية :

وتضـم أربع مجموعات نوعية .

ويتطلب شغل الوظائف المتعلقة بكل مجموعة توافر الصلاحية ، فضلا عن الالمام بالقـراءة والكتابة .

خامسا — الوظائف المكتبية :

يتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلا علميا مناسبا ، الى جانب توافر الخبرة فى مجال العمل .

سادسا — وظائف الخدمات المعاونة :

ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة توافر الصلاحية ، فضـلا عن الالمام بالقراءة والكتابة .

والمواصفات السابقة هى المواصفات العـامة التى يجب توافرهـا للالتحاق بأى الوظائف الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة ، أما الوظائف الأخرى التى تحكمها قوانين خاصة فانها تتطلب مواصفات خاصة لشـغلها تحددها ، عادة هذه القوانين الخاصة . مثال ذلك مـا تنص عليه المادة ٣٨ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (١)

---

(١) تندرج وظائف اعضاء السلطة القضائية كما يلى :

قضاة ، رؤساء محاكم ابتدائية ، مستشارون بمحاكم الاستئناف ومحكمة النقض ، نواب رؤساء بمحاكم الاستئناف ، نواب رئيس محـكمة النقض ثم رئيس محكمة النقض .

بينما تندرج وظائف اعضاء النيابة العامة كما يلى :

معاونو نيابة ، مساعدو نيابة ، وكلاء نيابة ، وكلاء نيابة ممتـازة ، رؤساء نيابة ، محامون عامون ، محامون عامون أول ، ثم النائب العام .

وكذلك المادة ٧٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة حيث تشترطان فيمن يولى القضاء أو يعين عضوا فى مجلس الدولة « أن يكون حاصلا على درجة الليسانس من احدى كليات الحقوق بجمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وأن ينجح فى الحالة الأخيرة فى امتحان المعادلة طبقا للقوانين واللوائح الخاصة بذلك».

بينما تشترط المادة ٦٦ من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات (١) فيمن يعين عضوا فى هيئة التدريس « أن يكون حاصلا على درجة الدكتوراة أو ما يعادلها من احدى الجامعات الخاضعة لهذا القانون فى مادة تؤهله لشغل الوظيفة ، أو أن يكون حاصلا من جامعة أخرى أو هيئة علمية أو معهد علمى معترف به على درجة يعتبرها المجلس الاعلى للجامعات معادلة لذلك مع مراعاة أحكام القوانين واللوائح المعمول بها » . وفضلا عن ذلك فان المادة ٦٧ من القانون المذكور تتطلب فيمن يعين مدرسا أن تكون قد مضت ست سنوات ، على الأقل ، على حصوله على درجة البكالوريوس أو الليسانس أو ما يعادلها.

أما العاملون بالقطاع العام ، فقد تطلب القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ أن يكون لكل وحدة جدول توظيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئوليتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وترتيبها فى داخل مستويات الجدول الملحق بهذا القانون . بينما نصت المادة الثانية من القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام (رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) على أن تضع كل وحدة هيكلا تنظيميا لها وكذلك جداول توصيف وتقييم الوظائف المطلوبة لها بما يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها والأجر المقرر لها وذلك فى حدود الجدول رقم (٢) المرافق لهذا القانون ، على أن يعتمد

---

(١) تندرج وظائف اعضاء مجلس الدولة كما يلى :
مندوبون مساعدون ، مندوبون ، نواب ، مستشارون مساعدون ، مستشارون ، نواب رئيس مجلس الدولة ، ثم رئيس مجلس الدولة .

(٢) تندرج وظائف أعضاء هيئة التدريس بالجامعات المصرية كالاتى : مدرس ، استاذ مساعد ، ثم استاذ .

الهيكل التنظيمى وجداول التوظيف والتقييم من مجلس الادارة . وقد قسم الجدول رقم (١) المشار اليه ، الوظائف الى ست درجات من السادسة حتى الأولى ، وذلك فضلا عن درجات الوظائف العليا وهى ثلاثة : مدير عام ، عالية ، وممتازة .

المبحث السادس

اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة

يمثل مبدأ استعمال الأصلح فى مجال التوظيف قيدا هاما يحد من سلطة الادارة فى مجال اختيار العاملين المدنيين بالدولة ، فالتعيين فى وظائف الادارة العامة يجب أن يقوم على اساس الاستحقاق والجدارة العلمية وليس على اساس المعرفة أو القرابة أو المحسوبية أو الاعتبارات السياسية . ولا يتحقق ذلك الا اذا اتبع مبدأ المسابقة أو الامتحان لاختيار افضل المتقدمين لشغل الوظائف العامة .

وتأخذ معظم دول العالم بهذا المبدأ ، كما تتجه الدول العربية نحو الأخذ به وتعميمه ، حيث اهتمت المؤتمرات العربية للعلوم الادارية به ، وأوصت باتخاذ اسلوب امتحانات المسابقة كاساس للتعيين فى الوظائف العامة ، كما أوصت بأن تضع شروط هذه الامتحانات وتتولاها أجهزة محايدة ، على أن تلزم الجهات الادارية بنتائج الامتحانات المذكورة (١) .

ويمكن التمييز بين امتحان الصلاحية وامتحان المسابقة (٢) : فامتحان الصلاحية هو الذى يقوم على أساس تحديد مستوى معين للنجاح ، على أن يكون للسلطة المختصة بالتعيين حرية اختيار من تشاء من بين الناجحين فى هذا الامتحان ، وهو ما قد يخشى معه من احتمال الانحراف والمحاباة والمحسوبية عند الاختيار . أما امتحان المسابقة فانه يقوم على أساس ترتيب الناجحين فى الامتحان على أساس درجات النجاح التى حصل عليها

---

(١) :نظر : توصيات المؤتمرات العربية للعلوم الادارية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، سنة ١٩٦٩ ، صفحة ١٥ .

(٢) راجع : الدكتور بكر القبانى : القانون الادارى ، أموال الادارة العامة والعاملون بها ، ١٩٨٠ ، صفحة ٩٠ وما بعدها .

كل منهم ، على أن تلتزم السلطة الادارية المختصة بالتعيين وفقا للترتيب الوارد فى نتيجة الامتحان .

وقد تكون امتحانات المسابقة تحريرية ، أو شفوية أو عملية أوشخصية، الا أنه ينبغى ألا تكون تكرارا للامتحانات المدرسية أو الجامعية ،حيث تهدف الى الكشف عن قدرة المتقدم على الفهم والتطبيق ، ومدى خبرته ، واستعداداته وكفايته الشخصية .

وقد أخذ القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام امتحان المسابقةللتعيين فى الوظائف التى حددها فى المادة ١٥ منه ، كما أوجب تعيين الناجحين فى الامتحان المقرر لشغل الوظيفة وذلك بحسب الأسبقية فى الترتيب النهائى لنتائج الامتحان التحريرى والشخصى ، وان كان قد أجاز الاستغناء عن الامتحان التحريرى فى بعض الأحوال (المادة ١٧)، فضلا عن الاستغناء عنه لأسباب حددتها المادة ١٨ من القانون المذكور .

كذلك نصت المادة الثامنه من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة على أنه يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف الخاضعة لأحكام هذا القانون أن « يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بالنسبة للوظائف التى يصدر بها قرار من الوزير المختص » ، كما قررت المادة العاشرة منه أن يعين الناجحون فى الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بحسب الأسبقية الواردة فى الترتيب النهائى لنتائج الامتحان ، وعند التساوى فى الترتيب يكون للوزير اختيار من يعين من بين المتساوين . ويكون التعيين فى الوظائف التى يتم التعيين فيها دون امتحان وفقا لأحكام اللائحة التنفيذية .

الا أن هذا المبدأ قد تم الخروج عليه بمقتضى أحكام استثنائية كان يجوز بمقتضاها تعيين خريجى الجامعات والأزهر والمعاهد العليا فى الوظائف الخالية فى الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة والمحافظات وذلك دون اجراء امتحان المسابقة المنصوص عليه فى قوانين العاملين المدنيين بالدولة . وقد تقرر هذا الاستثناء بمقتضى القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦١ ، والقرار بقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٦ ..

الخ . الا أن هذا الاستثناء كاد أن يصبح أصلا ـ كما تقول المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ـ حيث استمر العمل بالأحكام الاستثنائية الخاصة بالتعيين بغير اعلان عن الوظائف الخالية ، وبغير امتحان مسابقة ، وذلك اكتفاء بالمؤهلات الحاصل عليها خريجو الجامعات والمعاهد العليا والمتوسطة ومراكز التدريب المختلفة .

أما القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة، فقد نصت المادة السابعة منه على أنه يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة . كما أوجبت المادة الخامسة منه أن تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة ، على أن تحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان . كما نصت المادة السادسة منه على أن يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ، وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا فان تساوى تقدم الأكبر سنا .

وقد أخذ القانون الحالى (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) للعاملين المدنيين بالدولة بنظام الامتحان لشغل الوظائف العامة (١) ، وذلك وفقا لقواعد معينه نص عليها القانون المذكور ولائحته التنفيذية ، هذه القواعد هى (٢):

أولا ـ يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية ، وبدون امتحان .

ثانيا ـ تحدد السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة) الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى

---

(١) تنص المادة ٧/٢٣ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة على ما يلى :

« تثبت شروط التعيين فى احدى الوظائف طبقا لما يلى :

٧ ـ اقرار وحدة شئون العاملين باجتياز الامتحان المت[illegible] [illegible]ـغل الوظيفة » .

(٢) راجع نصوص المواد ١٦ و ١٧ و ١٨ من القانون المذكور ، وكذلك نصوص المواد من ١٠ الى ١٩ من لائحته التنفيذية.

تشغل بدون امتحان • على أن تعد ادارة شئون العاملين فى كل وحدة كشفا بالوظائف على ضوء وصفها وشروط شغلها ، وتعرض الكشوف على السلطة المختصة فى بداية كل سنة مالية لتحديد الوظائف التى تشغل بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان •

ثالثا — تعلن الوحدات الادارية عن الوظائف الخالية بها (غير الوظائف العليا) فى صحيفتين يوميتين على الاقل •

ويجب أن يتضمن الاعلان البيانات التالية :

(أ) وصف الوظيفة وشروط شغلها ودرجتها •

(ب) الجهة التى تقدم اليها الطلبات والمستندات الواجب تقديمها وميعاد ومكان تقديمها •

(جـ) بيان ما اذا كان التعيين بامتحان أو بدون امتحان ، واذا كان التعيين بامتحان فيبين نوع الامتحان ومواده وتاريخه ومكان اجرائه •

رابعا — تدرج طلبات التعيين ومرفقاتها فى سجلات بأرقام مسلسلة بحسب تاريخ تقديمها ، على أن يقفل السجل فى نهاية المدة المحددة لتلقى الطلبات ويعتمد من المسئول عن شئون العاملين بالوحدة •

خامسا — يكون الامتحان اما تحريريا ، أو شفويا أو عمليا ، أو عن طريق مقابلات شخصية ، ويجوز الجمع بينها •

على أن تتولى الاشراف على اجراء الامتحان لجنة تشكل بقرار من السلطة المختصة •

سادسا — يتم ترتيب الناجحين فى كل امتحان فى قوائم بحسب درجة النجاح فى الامتحان ، ويكون الترتيب عند التساوى وفقا للأعلى مؤهلا ، فالاقدام تخرجا ، فالأكبر سنا • على أن يتم بحسب الترتيب الوارد فى القوائم مع مراعاة الأولوية التى ينص عليها قانون الخدمة الوطنية والعسكرية للمجندين •

ثم تعلن نتيجة الامتحان وترتيب الناجحين فى لوحة الاعلانات بالوحدة الادارية • كما تعد ادارة شئون العاملين كشفا باسماء المرشحين للتعيين وفقا لترتيب أسبقيتهم للعرض على لجنة شئون العاملين ، على أن تبدى اللجنة رأيها بعد التحقيق من توافر شروط ومواصفات شغل الوظيفة فى المرشحين •

سابعا — يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بدون امتحان على النحو التالى :

(أ) اذا كانت الخبرة هى المطلوبة ، يكون التعيين طبقا لمدد الخبرة •

(ب) اذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة ، يكون التعيين طبقا للمؤهل الأعلى ، وعند التساوى فى المؤهل تكون الأولوية للأعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية ، فالاقدام تخرجا ، فالأكبر سنا •

والخلاصة أن القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة يشترط ــ لشغل احدى الوظائف الخاضعة لأحكام ــ اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة، وذلك باستثناء الوظائف التى تقرر السلطة المختصة شغلها بدون امتحان ، وكذلك عدا وظائف الادارة العليا ، فضلا عن الوظائف المحجوزة للمصابين فى العمليات الحربية •

وقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام ، على أنه يشترط فيمن يعين عاملا باحدى شركات القطاع العام أن يجتاز بنجاح الاختبارات التى قد يرى مجلس الادارة اجراءها •

أما القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ فقد تضمن أحكام قريبة من تلك التى نص عليها القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة فى هذا الشأن من حيث تطلب اجراء امتحان لشغل الوظائف ، وترتيب الناجحين فى الامتحان وضوابط التعيين بدون امتحان سواء طبقا لمدد الخبرة أو فى حالة ما اذا كانت الشهادة الدراسية هى أحد الشروط

الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة ، (المواد من ١٢ الى ١٤) . مع ملاحظة أن المادة ١٣ من القانون المذكور قد استثنت من نظام الامتحان الوظائف التى يكون شغلها بقرار من رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركات ، على أن يضع مجلس ادارة الشركة القواعد الخاصة بالاعلان عن الوظائف الخالية واجراءات التعيين فيها،كما يحدد الوظائف التى تشغل بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان .وذلك فضلا عن أن المادة الخامسة عشرة قد أخذت بنظام لوظائف المحجوزة للمصابين فى العمليات الحربية .

المبحث السابع

الالمام بالقراءة والكتابة

لم تتطلب قوانين العاملين المدنيين بالدولة السابقة هذا الشرط ،كذلك لم تتطلبه القوانين السابقة للعاملين بالقطاع العام ، ومن ثم فهو شرط مستحدث لم ينص عليه الا فى القانونين الحاليين . وقد نصت عليه المادة ٩/٢٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، كما نصت عليه أيضا المادة ٩/١٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام ، حيث اشترطتا فيمن يعين عاملا أن يكون ملما بالقراءة والكتابة .

وقد أوجبت اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة فى المادة ٢٣ منها اثبات المام المرشح لاحدى الوظائف بالقراءة والكتابة ، وذلك بالنسبة لمن لايحمل شهادة دراسية .

ولئن كان يحمد للمشرع هذا الاتجاه ، حيث لا يتصور أن يلتحق بالوظائف العامة من لا يعرف القراءة والكتابة ونحن فى العقد ما قبل الأخير من القرن العشرين ، ومن ثم فقد أحسن المشرع — حقا — بنصه على هذا الشرط .

الا أننا نفضل أن يتطلب المشرع اجادة القراءة والكتابة ، وليس مجرد الالمام بالقراءة والكتابة : مما يرفع من مستوى الوظيفة العامة فى درجاتها الدنيا ، ويساعد على فهم وتلبية حاجات المواطنين بصورة أفضل .

المبحث الثامن
أداء الخدمة العسكرية أو الاعفاء منها

لم تتضمن قوانين التوظف المختلفة ، السابقة أو الحالية ، هذا الشرط، سواء فى ذلك قوانين العاملين المدنيين بالدولة أو قوانين العاملين بالقطاع العام • ولكنه منصوص عليه فى قوانين الخدمة العسكرية والوطنية •

فقد نصت المادة ٥٨ من القانون رقم ٥٠٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن الخدمة العسكرية والوطنية على ما يلى « لايجوز استخدام أى مواطن بعدبلوغه التاسعة عشرة من عمره أو بقاؤه فى وظيفته أو عمله أو منحه ترخيصا فى مزاولة أية مهنة حرة أو قيده فى جداول المشتغلين بها ما لم يكن حاملا بطاقة الخدمة العسكرية والوطنية ، كما لا يجوز ذلك أيضا بالنسبة الى أى منهم فيما بين الحادية والعشرين والثلاثين من عمره ما لم يقدم احدى الشهادات المنصوص عليها فى المادة ٦٤ أو نموذج وضع المواطن تحت الطلب لأجل معين » • وقد نصت المادة ٣٩ من القانون الجديد للخدمة العسكرية والوطنية — رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ — على حكم مماثل ،وان كانت قد جعلت الالتزام من الثامنة عشرة من التاسعة عشرة •

وقد أساء البعض تطبيق المادة السابقة ، فرفضوا ترشيح البعض على أساس عدم تحديد موقفهم من التجنيد بصفة قاطعة ، بل اشترط البعض أن يكون المرشح قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى نهائيا ، الأمر الذى أضر بالشبان المؤجل تجنيدهم أو الموضوعين تحت الطلب ، لذلك تدخل المشرع وأضاف المادة ٥٨ مكرر لقانون الخدمة العسكرية والوطنية لسنة ١٩٥٥ والتى قررت « مع عدم الاخلال بحكم المادة السابقة لا يجوز لمديرى المصالح الحكومية والمؤسسات العامة والخاصة والهيئات الاعتبارية الأخرى الامتناع عن تعيين أى مواطن بلغ سن الالتزام ولم يبلغ سن التجنيد فى الوظائف الخالية استنادا الى أن موقفه من التجنيد لم يحدد بصفة قاطعة » • وقد ورد حكم مماثل فى المادة ٤٠ من القانون الجديد للخدمة العسكرية والوطنية•

وهكذا يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف ، سواء فى وحدات الجهاز الادارى بالدولة أو فى شركات القطاع العام ، أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها أو تأجل تجنيده لاحد الاسباب المقررة

بالقانون ، فلا يعين مواطن بين الحادية والعشرين والثلاثين الا اذا قدم ما يثبت أنه قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها ، أو لم يصبه الدور ، أو تأجيل تجنيده لأحد الأسباب المقررة بالمواد السابعة والثامنة والتاسعة من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨ الخاص بالخدمة العسكرية والوطنية (١).

الفصل الثانى

طرق اختيار العاملين وكيفية تعيينهم

لايصبح المواطن الذى تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة موظفا لمجرد توافر هذه الشروط ، بل لا بد أن يقع عليه اختيار الادارة لتصدر قرارا بتعيينه فى الوظيفة العامة ، وذلك وفقا للقواعد والاجراءات التى ينص عليها القانون فى هذا الشأن .

وقد تلجأ الادارة لطرق متعددة لاختيار العاملين بها ، الا أنه رغم تعدد هذه الطرق وتباينها فان هدف الادارة يجب ان يكون أولا وأخيرا هو اختيار افضل العناصر الصالحة لشغل الوظائف العامة ، فالموظف العام هو أداة الادارة والدولة لتحقيق أهدافها وتنفيذ سياساتها وبرامجها الرامية لاشباع الحاجات العامة للمواطنين .

ومن ناحية أخرى ، فان تقلد الوظيفة العامة يكون بقرار من السلطة المختصة بالتعيين ، فلا بد أن يصدر قرار من السلطة التى تملك التعيين قانونا ، وبصدور هذا القرار يشغل المرشح الذى عين مركزا تنظيميا أو لائحيا ، يرتب له بعض الحقوق ويلزمه ببعض الواجبات من لحظة صدور قرار التعيين ، سواء من حيث تحديد أقدمية الموظف بين زملائه المعينين معه أو الذين سبق تعينهم ، أو من حيث بداية فترة الاختبار التى يكون فيها الموظف تحت رقابة الادارة وملاحظتها لتتأكد — بصفة نهاية — من صلاحيته لتولى الوظيفة العامة .

---

(١) كانت اقصى سن للتجنيد هى خمس وثلاثين سنة ، وذلك اعتبارا من ١٩٧١/٣/١٨ . ثم أصبحت ثلاثون سنة ، اعتبارا من أول ديسمبر سنه ١٩٨٠ تاريخ نفاذ القانون الجديد للخدمة العسكرية والوطنية .

كذلك قد تتغير الأوضاع الوظيفية للموظف ، مما يستتبع ــ بالضرورة ــ تغير الأحكام القانونية التى يخضع لها ، كما هو الحال عند اعادة تعيين الموظف ، أو فى حالة نقله أو ندبه داخل وحدته الادارية أو لوحدة أخرى ، أو عند اعارته سواء كانت الاعارة داخلية أو خارجية .

وسنبين بايجاز أحكام كل ما سبق ، وذلك فى مبحثين :

المبحث الأول ــ ونخصصه لبيان طرق اختيار العاملين .

المبحث الثانى ــ ونخصصه لبيان كيفية تعيين العاملين وأوضاعهم الوظيفية .

المبحث الأول
طرق اختيار العاملين

تسعى الادارة لهدف محدد فى هذا الشأن ، هو اختيار أفضل العناصر من بين الراغبين فى شغل الوظائف العامة ، الا أن تحقيق ذلك انما يتم فى مجتمع معين له ظروفه التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية والسياسية ، الأمر الذى ينعكس بدوره على الطرق أو الأساليب التى تتبعها الادارة لاختيار العاملين بها .

ويتم شغل الوظائف العامة عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل (١).

---

(١) تقول المحكمة الادارية العليا فى هذا الشأن « ان شغل الوظائف الشاغرة فى الجهاز الادارى للدولة انما يتم فى حكم المادة ١٩ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر به القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ــ باحدى طرق ثلاثة : الترقية أو النقل أو التعيين ، فأما الترقية فتكون من بين الوظائف التى تسبق مباشرة الوظيفة المرقى اليها والتى تندرج تحت مجموعة الوظائف التى من نوع الوظيفة المذكورة ، وذلك بداهة اذا ما توافرت فى العامل الشروط اللازمة للترقية ، وأما النقل فيتم أصلا بشغل الوظيفة الشاغرة بمن يشغل وظيفة أخرى فى الجهاز الادارى للدولة معادلة لها فى الدرجة ويكون قد توافرت فيه شروط شغل الوظيفة الشاغرة ومع مراعاة القيود المنصوص عليها فى المادة ٤١ من القانون والتى تشترط الا يكون فى النقل تفويت على العامل المنقول لدوره فى الترقية بالأقدمية فى الجهة المنقول منها أو أن النقل بناء على طلبه ، وأما التعيين فهو تصرف تنشأ بمقتضاه الرابطة الوظيفية باسناد الوظيفة للمرشح لها بعد الحصول على قبوله » .

حكمها فى الدعويين ٤٣٦ ، ٤٤١ لسنة ١٨ القضائية بتاريخ ٢٠ يونيو ١٩٧٦ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الحادية والعشرون ، صفحة ٢١٣ .

وسيقتصر حديثنا فى هذا المبحث على شغل الوظائف العامة بالتعيين والأساليب أو الطرق المختلفة التى يمكن اتباعها فى هذا الشأن ، أما شغل الوظائف العامة بالترقية أو النقل فسنتناوله فى موضع آخر من هـذا البحث •

ولعل أهم الأساليب أو الطرق التى تتبعها الادارة لاختيار العاملين للتعيين فى الوظائف العامة انما تتمثل فى : الاختيار الحر ، الاعداد الفنى ، الانتخاب ، والمسابقة •

الا أن الادارة قد تلجأ — لاعتبارات معينة — لاساليب أو طرق استثنائية لاختيار العاملين بها . مثل طريقة الوظائف المحجوزة ، وكذلك التكليف •

وسنخصص مطلبا مستقلا لبيان مضمون كل طريقة من هذه الطرق(١)•

المطلب الأول

حرية الادارة فى الاختيار

تفترض هذه الطريقة تمتع السلطة المختصة بالتعيين بالحرية فى اختيار العاملين ، حيث يتم اختيارهم دون أية قيود أو ضوابط ، فالثقة — والثقة وحدها — هى العامل الأساسى للتعيين فى الوظيفة •

وقد سادت هذه الطريقة قديما . حيث كان يتمتع الحاكم بسلطة مطلقة فى اختيار العاملين . اذ كان يتم اختيارهم على أساس الثقة الشخصية ودون تطلب أية شروط موضوعية أخرى •

ولئن كان قد تم العدول عن هذه الطريقة تدريجيا . الا أنه لا تزال هناك بعض التطبيقات المعاصرة لها . حيث يتم اختيار كبار الموظفين الآن على أساس حر ، نظر الما تتطلبه بعض الوظائف من الثقة أولا وقبل أى اعتبار آخر . وهذا هو المتبع الآن فى اختيار كبار القادة من بين العاملين ، مثل الوزراء والسفراء والمحافظين ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة ورؤساء مجالس ادارة شركات القطاع العام •• الخ •

---

(١) لمزيد من التفاصيل . راجع مؤلفنا : الادارة العامة ، الكتاب الاول . مبادىء الادارة العامة سنه ١٩٧٣ . صفحة ١٦٧ وما بعدها .

وعرفت طريقة الحرية المطلقة فى الاختيار فى بريطانيا ، وسادت حتى سنة ١٨٥٥ حيث صدر مرسوم الاصلاح الادارى الذى تطلب اختيار العاملين على أساس الجدارة .

كما عرفت الولايات المتحدة الأمريكية هذه الطريقة وذلك تحت اسم « نظام الاسلاب أو الغنائم The Spoil Systeme حيث كان يقوم مرشح الحزب الناجح فى انتخابات الرياسة ، بعد توليه سلطاته ، بطرد أنصار الحزب المنافس من الادارات الاتحادية،واختيار قادة حزبه وأنصاره وأصدقائه ومساعديه فى حملته الانتخابية ليحلوا محلهم . ونظرا لفساد ذلك النظام وأثره المدمر على الادارة الامريكية ، ارتفعت الاصوات بنقده مطالبة بالغائه ، فصدر قانون الاصلاح الادارى سنة ١٨٨٣ ، حيث قرر نظام الجدارة لشغل الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية .

وحرية الادارة المطلقة فى اختيار العاملين تعد طريقة معيبة وغير معقولة وتتنافى مع المبادىء الدستورية،اذ قد تقوم على أساس العلاقات الشخصية والعواطف والاعتبارات السياسية ، كما أن اتباعها يؤدى الى فساد الجهاز الادارى واصابته بالشللية والمحسوبية والانتهازية ، فضلا عن منافاتها لمبدأ مساواة المواطنين فى تولى الوظائف العامة وهو أحد المبادىء الدستورية الأساسية التى يجب احترامها والعمل بمقتضاها .

ولئن كانت هذه الطريقة لا تصلح فى العصر الحديث خصوصا لاختيار شاغلى المستويات الدنيا والمتوسطة فى الوظائف الادارية ، الا أنه يمكن اتباع هذه الطريقة لاختيار شاغلى الوظائف العليا فى الادارة ، خصوصا تلك الوظائف التى تكتسب طابعا سياسيا ، مثل وظائف السفراء والمحافظين ورؤساء الهيئات العامة .. الخ ، على أن يتم ذلك بموضوعية وعلى أساس الجدارة .

وفى ظل النظام الرياسى ، يتمتع رئيس الجمهورية بحرية مطلقة فى اختيار وزرائه وكبار معاونيه . بينما يتمتع بهذه السلطة رئيس مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى ، خصوصا اذا كان زعيما للحزب الحائز على الأغلبية فى الانتخابات العامة .

وفى مصر ، اتبعت طريقة الحرية المطلقة للادارة فى اختيار العاملين ، مما أدى الى انتشار الفساد والمحسوبية والشللية ، فضلا عن التأثر بالاعتبارات السياسية المتغيرة والمتقلبة بطبيعتها . فاعتمد قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ طريقة الامتحان أو المسابقة طريقة أساسية — بصفة عامة — لاختيار العاملين المدنيين بالدولة ، عدا الوظائف العليا حيث ترك للجهات المختصة حرية مطلقة فى اختيارهم . الا أن التطورات المتوالية ، وتعيين كل الخريجين بقرارات جمهورية تطبيقا للسياسة الاشتراكية ، أدى كل ذلك الى تعطيل الأحكام الخاصة باختيار العاملين بطريق الامتحان والمسابقة ، وذلك سواء فى ظل قانون موظفى الدولة سابق الاشارة اليه أو فى ظل قوانين العاملين المدنيين التالية والتى حلت محله .

أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) فقد قرر أن يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية ، ويكون التعيين فى باقى الوظائف بقرار من السلطة المختصة .

وعلى ذلك يتم التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية ، وبحرية كبيرة — نسبيا — فى الاختيار ، وهى : مدير عام ، وكيل وزارة ، وكيل أول . وذلك فضلا عن حرية الاختيار لوظائف : نائب رئيس الجمهورية ، رئيس مجلس الوزراء ونوابه ، الوزراء ونوابهم . وكذلك رؤساء مجالس ، وأعضاء مجالس ادارة الهيئات العامة وشركات القطاع العام (باستثناء ما يتطلبه القانون من تمثيل العاملين والعمال فى عضوية ادارة شركات القطاع العام) .

أما الوظائف الأخرى (غير الوظائف العليا) التى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة ، فان هذه السلطة تتمتع بقدر من الحرية فى اختيار العاملين فى بعضها ، بينما لا تتمتع بأى قدر من الحرية فى اختيار الباقى فيها ، وهى الجزء الغالب ، حيث أوجب القانون أن تحدد السلطة

المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان : على أن يكون التعيين فى الأولى حسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ، وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالاقدم تخرجا فان تساويا تقدم الأكبر سنا . أما التعيين فى الثانية ، فيكون طبقا لمدد الخبرة اذا كانت الخبرة هى المطلوبة ، أو طبقا للمؤهل الأعلى وعند التساوى فى المؤهل تكون الأولوية للأعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالاقدم تخرجا فالأكبر سنا ، وذلك اذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة .

أما العاملون بالقطاع العام ، فقد حددت المادة الثانية عشرة من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ طريقة اختيارهم : حيث يتم اختيار رئيس وأعضاء مجلس الادارة بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويتم اختيار شاغلى الوظائف العليا (مدير عام ـ عالية ـ ممتازة) بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه فى ذلك ، بناءعلى ترشيح مجلس الادارة . بينما تنص المادة الثالثة عشرة على أن يحدد مجلس الادارة الوظائف التى تشغل بامتحان (ويضع القواعد الخاصة بالاعلان عن الوظائف الخالية واجراءات التعيين فيها) وتلك التى تشغل بدون امتحان ، ويراعى بصددها ذات القواعد التى سبق ايضاحها عند الحديث عن شغل مثيلاتها وفقا لقانون العاملين المدنيين بالدولة (م ١٤) .

المطلب الثانى
الاعداد الفنى

وتعد هذه الطريقة من أفضل الطرق لاختيار العاملين بالادارة العامة ، حيث يتم اعدادهم اعدادا مسبقا بالمعاهد والمدارس الفنية ، ومن ثم يتم تأهيلهم لشغل وظائفهم وبما يتفق مع متطلبات هذه الوظائف .

وغنى عن البيان أن مجال الأخذ بهذه الطريقة هو الوظائف الفنية وهى التى تتطلب اعدادا فنيا تخصصيا معينا من ناحية ، كما أنها يجب أن

تكون محددة تحديدا دقيقا وذلك وفق الاحتياجات الفعلية للادارة العامة، من ناحية أخرى .

وهذه الطريقة وان كانت من أفضل الطرق لاختيار العاملين بالادارة العامة الا أنها لا تصلح للأخذ بها بالنسبة لكل وظائف الادارة العامة ، وذلك فضلا عن أن الاخذ بها يكلف نفقات باهظة وهو ما يفسر عدم توسع الدول فى الاخذ بها خصوصا دول العالم الثالث .

والمثال التقليدى فى هذا الشأن هو مدرسة الادارة الوطنية بفرنسا ، وقد انشئت سنة ١٩٤٥ ولا تزال قائمة حتى الآن ، حيث تقوم باعداد الموظفين الفنيين تمهيدا لالحاقهم بمجلس الدولة ومحكمة المحاسبات والسلك الدبلوماسى .

وقد لعبت هذه المدرسة ، ولا تزال تلعب ، دورا كبيرا وهاما ، حيث قدمت للادارة الفرنسية المع وأقدر العاملين بها ، ومنها تخرج العديد من قادة العمل الادارى والتنفيذى بفرنسا .

وقد أخذت مصر بهذه الطريقة جزئيا ، حيث أنشئت بعض المدارس والمعاهد التى تقوم باعداد الملتحقين بها لتولى الوظائف الفنية فى المجال الذى تخصصت فيه كل مدرسة أو معهد ، مثال ذلك مدرسة الصيارف والمحصلين التابعة لوزارة الخزانة ، معهد البريد التابع لهيئة البريد ، مدارس الممرضات التابعة للمستشفيات الجامعية أو لوزارة الصحة . كما أن بعض شركات القطاع العام قد لجأت فى سبيل توفير احتياجاتها من الايدى العاملة الفنية والحرفية ــ خصوصا بعد ندرتها نظرا للاتجاه المتزايد للسفر للعمل بالدول العربية والأجنبية ــ الى انشاء مراكز تدريب تابعة لها ، حيث تقبل الراغبين ، بشروط معينة ، ثم تقوم بتدريبهم على أن يلتزموا بالالتحاق بالعمل لديها لفترة معينة ، مثال ذلك مراكز التدريب التابعة لشركة « المقاولون العرب » ، وشركة الحديد والصلب ومجمع الألومنيوم بنجع حمادى ... الخ .

المطلب الثالث

الانتخـاب

مع انتشار الديمقراطية والمناداة باعتبارها أسلوب حياة لا تقتصر على مجرد المجال السياسى بل التوسع فى تطبيقها خصوصا فى المجال الادارى ، تأخذ بعض الدول بالانتخاب كطريقة لاختيار بعض العاملين ، وذلك سواء كان الانتخاب بواسطة جمهور الناخبين ، أو بواسطة النظراء •

وقد أخذت أثينا — فى القرن الخامس قبل الميلاد — بهذه الطريقة،حيث كان يتم اختيار الحكام وكبار الموظفين والقادة بأسلوب يجمع بين الانتخاب والقرعة : الانتخاب ليعبر الشعب عن ارادته ،والقرعة لتقول الآلهة كلمتها• كمـا تأخـذ الولايات المتحدة الامريكـية بهـذه الطريقـة لاختيـار العاملين لشغل بعض الوظائف ، مثال ذلك انتخاب قضاة الولايات •

وتأخذ مصر بهذه الطريقة بالنسبة لبعض الوظائف ، مثال ذلك انتخاب العمد والمشايخ بواسطة جمهور الناخبين فى كل قرية أو حصة ، وكذلك اختيار عميد الكلية من بين الثلاثة الحاصلين على أعلى نسبة من الأصوات الانتخابية بالكلية التى يوجد بها أكثر من عشر أساتذة (الانتخاب بواسطة النظراء) [١] •

ولئن كان اختيار العاملين بطريقة الانتخاب يتفق مع الديمقراطية ويعد تطبيقا لها فى المجال الادارى ، الا أن هـذه الطريقة قد توجـه لها بعض الانتقادات : فالنجاح فى الانتخابات كثير مالا يعتمد على القدرة والكفاءة والخبرة بقدر اعتماده على التـأثير فى الجماهير ، أو الاعتماد على تأييد بعض الجماعات ذات المصالح الخاصة ، هذا من ناحية • ومن ناحية ثانية،

---

(١) تنص المادة ٤٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات على ما يلى :

« يختار كل استاذ من أساتذة الكلية أو المعهد التابع للجامعة وكل من الاساتذة المساعدين والمدرسين اعضـاء مجلس الكلية او المعهد ثلاثة من أساتذة الكلية أو المعهد لمنصب العميد ، ويتم الاختيار عن صـريق الاقتراع السرى ، ويعين وزير التعليم العالى العميد بناء على ترشـيح رئيس الجامعة من بين الاساتذة الثلاثة الحاصلين على أكثر الاصوات . وذلك لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد » .

يتأثر الناجحون فى الانتخابات ، عادة ، بالمعركة الانتخابية وظروفها ،مما قد يدفع بعضهم الى محاباة المؤيدين والأنصار ومضايقة الخصوم والمعارضين، وكل ذلك يجرى ضد المصلحة العامة وتطلعا للانتخابات القادمة . ومن ناحية ثالثة ، تتسم الانتخابات بالدورية ، وهو ما لا يساعد على الاستقرار والاستمرار اللازمين لنجاح العامل فى عمله .

والواقع أن هذه الانتقادات يجب أن توجه الى اساءة استخدام أسلوب الانتخاب للتعيين فى الوظائف العامة ، فالمبدأ سليم نسبيا فى ذاته، ولكن الغيوب تأتى من التطبيق —سواء التطبيق —دائما.ومن جهةثانية ، فاننا وان كنا من أنصار الديمقراطية والداعين لتطبيقها فى كافة المجالات السياسية والاقتصادية والادارية ، الا أننا نقدر فى نفس الوقت بعض الاعتبارات العملية والواقعية والفنية ، وبالتالى فان أسلوب الانتخاب لا يصلح أساسا لاختيار كافة العاملين المدنيين ، بل نرى أن يكون تطبيقه مقصورا على بعض الوظائف التى لا تتنافى طبيعتها مع أسلوب الانتخاب، مع وضع الضمانات التى تحول دون تأثير المعارك الانتخابية على قيام العاملين بواجباتهم وممارسة اختصاصاتهم بما يحقق الصالح العام ويكفل المساواة بين جميع المواطنين .

المطلب الرابع
المسابقة

ان اختيار العاملين المدنيين بطريق المسابقة (الامتحان) ينظر اليه الآن ، وفى كافة الدول ، على أنه أفضل الطرق وأكثرها تحقيقا للعدالة ومبدأ تكافؤ الفرص ، حيث تتم المفاضلة بين راغبى شغل الوظائف العامة على أسس موضوعية قوامها الكفاية والصلاحية . ومن ثم فقد اتجهت معظم الدول الى الأخذ بهذه الطريقة ، واعتمادها وسيلة أساسية لشغل الوظائف العامة .

بل ان بعض الدول — رغبة فى تأكيد الالزام بهذه الطريقة وعدم الخروج عليها — قد نصت عليها صراحة فى دساتيرها ، مثال ذلك ما نصت عليه المادة ٢٣ من الدستور السورى الصادر بتاريخ ٥ سبتمبر سنة ١٩٥٠

حيث قررت بأن « التعيين للوظائف العـامة من دائمة ومؤقتة فى الدولة والادارات الملحقة بها والبلديات يكون بمسابقات عامة • ولا يستثنى من ذلك الا ما نص عليه القانون » • وكذلك ما نص عليه دستور بنما ، الصادر بتاريخ ٣١ يناير سنة ١٩٤٦ ، فى المادة ٢٤١ منه حيث قرر أن يحدد القانون شروط الالتحاق بالادارة العـامة بطريق المسابقة على أسـاس الدراسة والامتحانات النظرية والعملية بحسب طبيعة الوظيفة • وكذلك ما نصت عليه المادة ٨٧ من الدستور الايطالى (أول يناير سنة ١٩٤٨) من أن موظفى الادارة العامة يعينون بطريق امتحان المسابقة ، فيما عدا الحالات التى يقررها القانون •

واختيار العاملين المدنيين بطريقة المسابقة أو الامتحان يعـد تطبيقا لنظام الجدارة فى مجال الوظيفة العامة ، ذلك النظام الذى يتميز بالخصائص العامة التالية (١) :

أولا — قصر التعيين فى الوظائف العامة على أساس الجدارة كما أن الترقيات يجب أن تتم على أساس الجدارة ، فالجدارة أو المقدرة هى وحدها أساس الالتحاق بالوظيفة العامة وهى أيضا أساس الترقية من وظيفة الأخرى •

ثانيا — يكون الاختيار بين راغبى شغل الوظائف العـامة عن طريق مسابقة مفتوحة ، تشرف عليها لجنة خدمة مدنية محايدة ومستقلة •

ثالثا — تكافؤ الفرص بما يحقق تنافس المواطنين على الوظائف العامة، دون التأثر بأى اعتبارات حزبية أو سياسية •

رابعا — دائمية الوظيفة ، مع حياد الموظفين سياسيا •

فنظام المسابقة القائم على أساس اختيار العاملين بحسب الجدارة هو أفضل الطرق لاختيار العاملين المدنيين ، حيث يحقق المساواة بين راغبى

---

(١) لمزيد من التفاصـيل ، راجـع مؤلف الدكتور حمـدى امين عبد الهادى : ادارة شئون موظفى الدولة ، أصولها وأساليبها ، الطبعة الاولى ١٩٧٦ ، صفحة ٥٨ .
الاولى ١٩٧٦ ، صفحة ٥٨ . وكذلك مؤلفنا : مبادىء الادارة العـامة ، سنة ١٩٧٣ ، صفحة ٢٣٠ .

شغل الوظائف العامة من ناحية ، فضلا عن ضمان اختيار أفضل العناصر الصالحة لشغل هذه الوظائف من ناحية أخرى .

ويختلف مفهوم نظام الجدارة الأوربى عن مثيله الأمريكى :

فالنظام الأوربى يقوم على أساس النظرية الشخصية لترتيب الوظائف وبمقتضاه يتم التمييز بين أسلوبى التعيين والترقية : فيكون التعيين فى الوظائف العامة طبقا لنتائج المسابقات العامة التى تستخدم للكشف عن صلاحية المتقدمين لشغلها . أما الترقية فانها تعتمد على نظام الأقدمية من ناحية ، ونظام امتحانات الترقية ، سواء اتخذت شكل المسابقات الحرة أو المسابقات المقيدة أو امتحانات المرور ، من ناحية أخرى .

أما نظام الجدارة الأمريكى فانه يأخذ بالنظرية الموضوعية لترتيب الوظائف العامة

وطبقا لهذه النظرية ، تكون الوظائف مجموعة من الواجبات والمسئوليات التى تستلزم مطالب تأهيل معينة ، فلا يختار أى شخص لشغل وظيفة عامة معينة الا اذا توافرت فيه مطالب التأهيل اللازمة لشغلها وفقا للمواصفات الموضوعة لها . وعلى ذلك يقرر النظام الأمريكى المسابقات العامة للتعيين والترقية معا ، حيث تعتبر الترقيات - طبقا لهذا النظام - بمثابة تعيينات جديدة .

وفى مصر ، كانت الادارة تتمتع بحرية مطلقة فى اختيار موظفيها ، الأمر الذى أدى الى العديد من المثالب والعيوب ، فصدر الأمر العالى بتاريخ ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ الذى اكملت أحكامه بأمر عال آخر صدر فى يونيو سنة١٨٨٣،وبمقتضى أحكامهما أصبح الامتحان هو أساس اختيار الموظفين أو العاملين المدنيين . الا أن الأمر العالى الصادر بتاريخ ٤ ديسمبر سنة ١٨٩٣ جعل الحصول على شهادة دراسية شرطا كافيا لشغل الوظائف الصغرى بدلا من امتحان المسابقة ، الا أن الادارة قد توسعت فى هذا الشأن حيث نحت ، تدريجيا ، امتحان المسابقة وارست حريتها المطلقة فى التعيين ، مما أوجد الكثير من المساوىء والانحراف فى مجال الوظيفة العامة .

ثم صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ مقررا وجوب اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة لتولى الوظائف العامة ، بصفة عامة . الامر الذى لم

يستمر تطبيقه طويلا ، حيث توالت القوانين التى تجيز التعيين ــ استثناءــ بدون امتحان مسابقة ، حتى كاد أن يصبح الاستثناء أصلا فى ظل قوانين التوظف المتعاقبة ، كما سبق وأوضحنا .

وبالاطلاع على نصوص القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وكذلك نصوص قانون العاملين بالقطاع العام ،رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، يتضح لنا أنهما قد أخذا ، بصفة عامة ، بنظام الجدارة ، سواء عند التعيين أو عند الترقية . وقد سبق لنا بيان أحكام شرط اجتياز امتحان لشغل الوظائف ،كماأوضحنا ضوابط شغلها بدون امتحان (١) ، أما الأحكام الخاصة بالترقية وفقا لنظام الجدارة ، فسنتناولها تفصيلا بمناسبة الحديث عن ترقية العاملين المدنيين .

المطلب الخامس

التكليف

التكليف هو تعيين أحد المواطنين لشغل احدى الوظائف العامة أو القيام بخدمة عامة وذلك دون طلب منه أو توقف على موافقته . فالأصل أن يتم التكليف بقرار من الادارة ، دون رضا أو موافقة الشخص المكلف .

وتلجأ الادارة ، عادة ، لأسلوب التكليف عندما تكون الحاجة ماسة لشغل بعض الوظائف بسرعة ، أو لوجود نقص فى الأشخاص المؤهلين لشغل بعض الوظائف الفنية (٢) ، مثال ذلك تكليف المهندسين والأطباء حديثى التخرج : وذلك لمواجهة نقص أعدادهم بالنسبة للاحتياجات العامة فضلا عن تهرب البعض من العمل بالجهاز الادارى بالدولة ، بالنسبة للطائفة الأولى . ولالزامهم بالعمل بالريف ، مدة معينة ، لرفع المستوى الصحى لسكانه ، بالنسبة للطائفة الثانية .

---

(١) راجع ما سبق ، صفحة ١١٦ وما بعدها .

(٢) انظر على سبيل المثال : القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن تكليف المهندسين ، والقانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٦٣ بشأن تكليف الاطباء والصيادلة واطباء الاسنان ، والقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٦١ بشأن تكليف خريجى المعهد الصحى ، والقانون رقم ١٣٨ لسنة ١٩٦١ بشأن تكليف خريجى الجامعات والكليات والمعاهد العالية التابعة لوزارة التعليم العالى لشغل وظائف المعيدين

وقد استقر القضاء الادارى على تكييف التكليف بأنه أداة استثنائية للتعيين فى الوظائف العامة ،مثال ذلك حكم المحكمة الادارية العليا ،الصادر بتاريخ ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٩ ، حيث تقول أن التكليف «هو أداة استثنائية خاصة للتعيين فى الوظائف العامة ، بحسب الشروط والأحكام المبينة فى القوانين واللوائح . فاذا ما تم شغل الوظيفة العامة بهذه الأداة ، انسحب المركز الشرطى الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها ومزاياها فى الحدود التى نصت عليها القوانين ، وأصبح بهذه المثابة — وفى هـــذا الخصوص — شأنه شأن غيره من الموظفين . ولا يقدح فى ذلك أن رضاء الموظف بقبول الوظيفة فاقد ، ذلك أن التكليف فى أساســه يقــوم على استبعاد هذا الرضاء ، ويصــدر جبرا عن المكلف لضرورات الصــالح العام .. . ويصبح المكلف موظفا عاما ، بأعباء الوظيفة وواجباتهــا ، مستفيدا من مزاياها طوال مدة التكليف » (١)

واذا لجأت الادارة لأسلوب التكليف للتعيين فى الوظائف العامة ، فانها لا تتمتع بحرية مطلقة فى الاختيار ، بل تتقيد بالشروط التى توجبها القوانين واللوائح فى هذا الشأن . مثال ذلك ما تنص عليه المادة ١٣٧ من

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الخامسة . صفحة ٩٤ .

— أنظر أيضا حكم محكمة القضــاء الادارى بتاريخ ١٠ ابريل سنة ١٩٦٩ . اذ تقرر صراحة ان المهندس الذى يتم تكليفــه يصــبح تماما فى مركز واحد مع الموظف المعين من حيث خضوعه لكافة القوانين والنظم التى تحكم علاقة الموظفين العاملين بالحكومة فيجرى عليه ما يجرى عليهم من أحكام تلك القوانين والنظم طالما مازال مكلفا » .

مجموعة المبادىء القنونية التى قررتها محكمة القضــاء الادارى فى صفحة ٦٥١ .

وفى حكم آخر لها بتاريخ ٣٠ يناير سنة ١٩٦٩ . قررت محكمــة القضاء الادارى انه « ولما كان من المستقر عليه أن قرار التكليف بمثابة قرار تعيين فى الوظائف العامة فان تعــديل تكليف المدعى يعد فى هــذه الحالة بمثابة قرار نقل الى الهيئة المذكورة وهو على هذه الصورة لا يخرج عن كونه نقلا مكانيا تجريه الجهة الادارية بمالها من سلطة تقديرية مراعية فى ذلك الصــالح العــام . دون تعقيب ما دام تصرفها قد خلا من اســاءة استعمال السلطة » .

المجموعة السابق الاشارة اليها ، صفحة ٥٣٤ .

القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات ، حيث تقرر « مع مراعاة حكم المواد ١٣٣ و١٣٤ و١٣٥ (وهى خاصة ببيان شروط واجراءات تعيين المعيدين ، والأحكام الخاصة بالاعلان عن الوظائف الشاغرة) ، يجوز أن يعين المعيدون عن طريق التكليف من بين الحاصلين على تقدير جيدجدا على الأقل سواء فى التقدير العام فى الدرجة الجامعية الأولى أو فى مادة التخصص أو ما يقوم مقامها ، وتعطى الأفضلية دائما لمن هو أعلى فى التقدير العام ».

المطلب السادس
الوظائف المحجوزة

لئن كان مبدأ المساواة يجعل الامتحان أو المسابقة هى أفضل الطرق لشغل الوظائف العامة ، اذ تتيح تقليد الوظيفة الأفضل العناصر الراغبة فى ذلك . الا أن كفالة مبدأ التضامن بين المواطنين ، وهو أيضا مبدأ دستورى ، قد أدى الى الخروج عن مبدأ المساواة ، رعاية لأناس قدموا أغلى ما عندهم دفاعا عن الوطن وصونا لشرفه وحماية لمصالحة . حيث تؤدى الحروب الحديثة الى اشاعة الدمار والخراب ، فضلا عن فقد أعز أبناء الأمة أو اصابتهم باصابات تقعدهم عن العمل أو تقلل من قدرتهم عليه مما يجعلهم لا يستطيعون المنافسة فى مجال الوظيفة العامة .

وتقديرا للدور الوطنى لهؤلاء ، واعترافا بفضلهم ، وتسليما بحقهم وذويهم فى حياة كريمة لائقة . اتجهت كثير من الدول المعاصرة الى الأخذ بنظام الوظائف المحجوزة Les emplois reservés كطريقة استثنائية لشغل الوظائف العامة ، اذ تقوم بحجز بعض الوظائف للمصابين فى العمليات الحربية أو لاقربائهم وأقرباء الشهداء وهى وظائف قليلة الاهمية عادة ، ولا تحتاج لاعداد فنى خاص أو لمستوى عال ، على أن يتم شغل هذه الوظائف وفقا لنظام معين يحدد أولوية شغلها من بين أولئك الذين لهم الحق فيها ، بحيث يتم الاختيار من بينهم ، طبقا لأولويات معينه محددة سلفا ، دون أن يكون لاى مواطن غيرهم شغل أى من هذه الوظائف .

ولم يأخذ القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة بنظام الوظائف المحجوزة ، بينما أخذ به القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ بشأن

قانون العمل حيث نصت المادة ٣٢ منه على أن يكون للعاجزين المصابين أثناء وبسبب العمليات الحربية أو الخدمة العسكرية أو الوطنية أولوية التعيين فى الوظائف والأعمال الحكومية أو الأهلية ، مع مراعاة النسبة المنصوص عليها فى المادة ٢١ (تقدر بنسبة ٢٪ من مجموع عدد العاملين). ويعفى من يعين من العاجزين فى وظائف حكومية من شروط اللياقة وشروط اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة ، بحيث لا تجاوز نسبة التعيين منهم ١٠٪ من مجموع الدرجات الخالية فى كل وظيفة .

وقد أخذ قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام الوظائف المحجوزة ، كما أخذ به أيضا القانون الذى حل محله برقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، مع اختلاف فى الصياغة (١) . بينما لم يتضمن قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ نصا فى هذا الشأن . وقد جعل المشرع المصرى هذا الحق من الحقوق الدستورية ، حيث نصت المادة الخامسة عشرة من دستور سنة ١٩٧١ ، ولأول مرة ، على ما يلى : «للمحاربين القدماء والمصابين فى الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وابنائهم الأولوية فى فرص العمل » . وتطبيقا لذلك أورد القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام (رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) فى المادة ١٥ منه نصا يتفق حرفيا مع نص المادة ١٩ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، حيث يقرران ما يلى : « تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالهم كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ويجوز أن يعين فى هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد اخوتهم القائمين باعالتهم وذلك فى حالة عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف ، وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء » .

---

(١) انظر نص المادة ٨٦ من القانون الاول ، وقارنه بما ورد فى آخر المادة السادسة من القانون الثانى حيث نصت على ما يلى :

« ويحدد بقرار من رئيس الجمهورية الوظائف التى تحجز للمصابين فى الحروب الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالها ، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها . ويجوز أن يعين فى هذه الوظائف ازواج هؤلاء المصابين أو واحد من أولادهم وذلك فى حالة عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم » .

وقد أوجبت اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة (المادتان ١٢ و ١٣) ان يتم الاخطار بالاعلان عن الوظائف الخالية لكل من لجنة القوى العاملة بالقوات المسلحة (هيئة التنظيم والادارة)، ومكاتب التوظيف والتخديم وذلك لترشيح العجزة والمؤهلين منهم مهنيا والمصابين بسبب العمليات العسكرية .

المبحث الثانى

كيفية تعيين العاملين وتحديد أوضاعهم الوظيفية

لايصبح العامل موظفا بمجرد توافر شروط التعيين فيه ، بل لابد من صدور قرار من السلطة المختصة بتعيينه فى الوظيفة العامة ، حيث لايشغل هذا المركز التنظيمى أو اللائحى الا بصدور ذلك القرار، ومن وقت صدوره . بحيث ينتهى شغله لهذا المركز بانتهاء علاقته الوظيفية مهما كان السبب ، وان كان يجوز اعادة تعيين العامل مرة أخرى فى وظيفته السابقة أو فى وظيفة أخرى مماثلة فى ذات الوحدة أو فى وحدة ادارية أخرى .

ورغبة فى التأكد النهائى من صلاحية العامل لشغل الوظيفة ، فانه يوضع تحت الاختبار لفترة معينة ، يشغل بعدها الوظيفة بصورة دائمة .

ومع كثرة عدد العاملين ، تثور مسألة تحديد الأقدمية بين المعينين بقرار واحد ، سواء كان التعيين بمسابقة أو بدون مسابقة .

كما أن الموظف قد ينقل فى داخل وحدته أو لوحدة أخرى ، بل قد ينقل من احدى وحدات الجهاز الادارى للدولة لاحدى شركات القطاع العام أو العكس ، وذلك فضلا عن امكانية ندبه داخل وحدته أو لوحدة أخرى ، سواء لبعض الوقت أو طوال الوقت ، كما أنه قد يعار لاحدى الجهات ، سواء داخل الوطن أو خارجه ، وكل ذلك يثير التساؤل عن الوضع القانونى للعامل فى ظل هذه الأوضاع المختلفة .

كذلك تطلب القانون تدريب العامل لاكتساب مهارات أو خبرات جديدة، وذلك فضلا عن امكان ايفاده فى بعثات أو منح أو اجازات دراسية .

وسنبين بايجاز ، وفى مطلب مستقل ، **الأحكام الخاصة بكل مسألة من** المسائل السابقة .

المطلب الأول

كيفية التعيين

بعد الانتهاء من اجراءات الترشيح والتأكد من توافر الشروط المتطلبة لشغل الوظيفة ، تصدر السلطة المختصة قرارا بتعيين العامل فى الوظيفة المرشـــح لها .

وبالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة ، تختلف السلطة المختصة بالتعيين باختلاف مستوى الوظيفة : فيكون التعيين بقرار من رئيس الجمهورية بالنسبة لوظائف الدرجة الأولى فما فوقها ، ويكون بقرار من الوزيــر المختص ، والمحافظ المختص ، بالنسبة لغيرها ، وذلك وفقا لأحكام قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . أما فى ظل القانونين رقمى ٥٨ لسنة ١٩٧١ و ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فان السلطة المختصة بالتعيين هى رئيس الجمهورية بالنسبة لوظائف الادارة العليا ، بينما يكون التعيين فى باقى الوظائف بقرار من الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص .

أما العاملون بالقطاع العام ، فقد كانت السلطة المختصة بتعينهم وفقا لنص المادة الخامسة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ كما يلى :

— رئيس واعضاء مجلس الادارة،يعينون بقرار من رئيس الجمهورية .
— وظائف الادارة العليا ، يعينون بقرار من الوزير المختص .
— وظائف المستوى الأول ، يعينون بقرار من رئيس مجلس الادارةبناء على ترشيح المجلس .
— باقى المستويات ، يعينون بقرار من رئيس مجلس الادارة .

أما القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام فقد حددت المادة الثانية عشرة منه سلطة التعيين : فجعلتها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس الادارة ، وبقرار من رئيس الجمعية العموميةللشركة

بناء على ترشيح مجلس الادارة بالنسبة للوظائف العليا ، وبقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه فى ذلك بالنسبة لباقى الوظائف .

وحددت المادة الثانية والعشرين من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة ما يجب أن تشتمل عليه ديباجة قرار التعيين ، وهو :

(أ) توافر شروط ومواصفات الوظيفة فى المرشح .

(ب) وجود درجة مالية خالية بالموازنة مخصصة للوظيفة وصالحة لشغلها ، وكذلك ما يفيد الاطلاع على الوصف التحليلى للوظيفة وما اذا كان التعيين فيها بصفة دائمة أو مؤقتة .

(جـ) اجتياز الامتحان بالنسبة للوظائف التى يتم شغلها بامتحان ، وأن التعيين كان من بين قوائم الناجحين .

(د) أن التعيين كان من بين قوائم الناجحين وفقا لترتيبهم ، بالنسبة للتعيين بدون امتحان .

(هـ) ما يفيد موافقة لجنة شئون العـاملين على التعيين ، واعتمـاد السلطة المختصة لمحضر اللجنة .

وتنشأ العلاقة الوظيفية بصدور قرار التعيين ممن يملك اصـداره قانونا ، حيث أن « المعول عليه فى بدء العلاقة الوظيفية هو تاريخ القرار الادارى بالتعيين والمنتج لأثره من وقت صدور هذا القرار منجزا أو من التاريخ الذى أسند اليه التعيين ولا اعتداد بتاريخ تسلم العمل الذى لامعول عليه الا فى تحديد بدء استحقاق الراتب » (١) .

وفى هذا الاتجاه ، يجرى قضاء المحكمة الادارية العليا أيضا ، من ذلك حكمها بتاريخ ٧ نوفمبر سنة ١٩٧١ ، حيث ورد به ما يلى : « أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المركز الوظيفى لا ينشأ الا بصدور قرار التعيين فى الوظيفة بالأداة القانونية الصحيحة ممن يملك سلطة التعيين وأن

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى ، بتاريخ ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ ، المجموعة السنة التاسعة ، صفحة ٤٥٩ .

الحقوق الوظيفية تنشأ من ذلك الوقت فى حق من أضفى عليه هذا المركز القانونى الذى من عناصره تحديد الدرجة والأقدمية » (١) .

وقد تنتهى علاقة العامل الوظيفية ، ثم يرغب فى العودة لوظيفته السابقة، فهل يمكن أن يتم ذلك ؟ ، وعلى أى أساس ، وطبقا لأى شروط ؟ .

لقد واجهت قوانين العاملين المدنيين بالدولة هذا الفرض ، فاجازت جميعها اعادة تعيين العامل فى وظيفته أو فى وظيفة أخرى مماثلة لها ، مع اختلاف فى بعض الأحكام .

فقد أجاز القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى المادة الثانية عشرة منه اعادة تعيين العامل اذا توافرت فيه الشروط المطلوبة فى شاغل الوظيفة السابقة ، وبشرط أن يكون التقريران الأخيران المقدمان عنه فى وظيفته السابقة بتقدير جيد على الأقل .

بينما أجازت المادة التاسعة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ اعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة أو فى وظيفة أخرى مماثلة فى ذات الوحدة أو فى وحدة أخرى وبذات أجره الأصلى الذى كان يتقاضاه ، وذلك بشرطين هما : أن تتوافر الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة ، وألا يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بتقدير ضعيف (٢) .

أما القانون الحالى ، فقد أورد حكما مماثلا (المادة ٢٣ منه) لما ورد بالقانون السابق اذ أجاز اعادة تعيين العامل بالشرطين السابقين (٣) ، مع

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا السنة السابعة عشرة ، صفحة ٣ .

(٢) وليس صحيحا ما ذكره الدكتور بكر القبانى من ان هذا القانون يشترط « الا يكون التقريران الأخيران المقدمان عنه فى وظيفته السابقة بتقدير ضعيف » ، حيث يجرى نص المادة التاسعة على النحو التالى :
« استثناء من حكم المادة (٥) يجوز اعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كن يشغلها او فى وظيفة اخرى مماثلة فى ذات الوحدة أو وحدة اخرى وبذات اجره الاصلى الذى كان يتقاضاه اذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة وعلى أن لا يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بتقدير ضعيف » .

(٣) نشير الى أن المادة ٢٨ من القانون الحالى للعاملين المدنيين =

ألنص على حكم جديد يتمثل فى احتفاظ العامل بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة ، حيث تحسب فى أقدميته عند أعادة تعيينه •

وقد أجازت المادة التاسعة عشرة من القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام ، أيضا ، اعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فى وظيفتة أخرى مماثلة فى ذات الشركة أو فى شركة أخرى بذات أجره الأصلى الذى كان يتقاضاه ، مع الاحتفاظ له بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الأقدمية ، وذلك بشرطين : •

١ — أن تتوافر فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التى يعاد التعيين عليهـا •

٢ — أن يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بمرتبه كفء على الأقل (١) •

ويلاحظ أن قانون العاملين بالقطاع العام وان كان قد تطلب ذات الشروط التى تطلبها قانون العاملين المدنيين بالدولة لاعادة تعيين العامل ، مع نصهما على ميزة جديدة للعامل المعاد تعينه وهى احتفاظه بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الاقدمية ، الا أن قانون العاملين بالقطاع العام تطلب أن يكون التقرير الأخير المقدم عن العامل فى وظيفته السابقة بمرتبه كفء ، بينما اكتفى قانون العاملين المدنيين بالدولة بألا يكون ذلك التقرير بمرتبه ضعيف •

بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تنص على ان يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز ، أو كفء ، أو ضعيف . بينما كانت المادة ٣٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ينص على أن يكون تقدير كفاية العامل بمرتبة ممتاز وجيد ومتوسط ودون المتوسط وضعيف .

(١) نشير الى ان المادة ٢٤ من القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام قد نصت على أن يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز ، أو كفء ، أو ضعيف. ولمجلس الادارة ان يضيف مراتب اخرى .
بينما تنص المادة ٢٨ من قانون العـاملين المدنيين بالدولة على أن يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو كفء أو ضعيف .

المطلب الثانى
فترة الاختبار

للتأكد نهائيا من صلاحية العامل للوظيفة التى عين فيها ، أوجب القانون وضعه تحت الاختبار لفترة معينه ، حيث يكون تحت الملاحظة والرقابة خلال ممارسته الفعلية لواجبات الوظيفة ، ومن ثم يتم التثبت ، بصفة قاطعة ، من صلاحيته للوظيفة التى عين فيها .

ولئن كانت قوانين التوظف قد أخذت جميعها بمبدأ « الوضع تحت الاختبار » ، الا أن أحكام قانون موظفى الدولة ، رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تختلف عن بقية قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، وذلك من حيث مدة الوضع تحت الاختبار والنتيجة التى يترتب على ثبوت عدم الصلاحية بعد انتهاء فترة الاختبار ، فالقاعدة فى ظل قانون موظفى الدولة لسنة ١٩٥١ أن يعين الموظفون أو العاملون تحت الاخبار لمدة سنة على الأقل وسنتين على الأكثر ، على أن يفصل العامل من وظيفته اذا لم يتم فترة الاختبار على ما يرام .

أما قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، فيخضع «الوضع تحت الاختبار» وفقا لها للأحـــكام العاملة التالية (١) .

أولا — لا يوضع تحت الاختبار المعينون بقرار من رئيس الجمهورية وكذلك المعينون فى الوظائف التى تحددها لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة .(كان القانونان السابقان للعاملين المدنيين

---

(١) أنظر المادة الخامسة عشرة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وكذلك المادة الحادية عشرة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ثم المادة الثانية والعشرين من القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتى تنص على ما يلى :

« يوضع المعنون لاول مرة تحت الاختبار لمدة ستة اشهر من تاريخ تسلمهم العمل وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار فاذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون الى لجنة شئون العاملين فان رات صلاحيتهم للنقل الى وظائف اخرى نقلتهم اليها والا اقترحت انهاء خدمتهم .

وتحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة الوظائف الاخرى التى لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار . ويستثنى من الاحكام المتقدمة المعينون بقرار من رئيس الجمهورية » .

بالدولة يحيلان الى اللائحة التنفيذية للقانون لتحديد الوظائف التى لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار) .

ثانيا — لا يوضع تحت الاختبار الا العامل المعين لأول مرة ، أما العامل الذى يعاد تعيينه فى وظيفته أو فى وظيفة أخرى مماثلة ويكون قد مضى فترة الاختبار من قبل وانتهت بصلاحيته ، فلا يوضع تحت الاختبار مرة أخرى .

فاذا استقال موظف ، ثم أعيد تعيينه فى ذات وظيفته التى سبق أن أدى فيها فترة الاختبار وبنجاح ، فلا يجوز اخضاعه مرة أخرى للاختبار [1].

ثالثا — مدة الاختبار هى ستة أشهر ، وذلك من تاريخ تسلم العمل ، فالعبرة بالتسلم الفعلى للعمل ، وليس بصدور قرار التعيين ،كما تشترط المحكمة الادارية العليا — وبحق — قضاء فترة الاختبار بصفة فعلية لأن

---

(١) انظر ، حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٩٦٤ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة التاسعة ، صفحة ١٥٤ .

وبتاريخ ١١ ابريل سنة ١٩٦٨ ، قررت محكمة القضاء الادارى الاعفاء من فترة الاختبار اذا كان قد سبق تعيين المدعى فى ذات الوظيفة والكادر (العالى) دون ان يغير من ذلك أن يكون تعيينه السابق فى الكادر الادارى وتعيينه اللاحق فى الكادر الفنى .

(مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، من أول اكتوبر سنة ١٩٦٦ الى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٩ ، صفحة ٢٩٥) .

وبتاريخ ١٣ ديسمبر سنة ١٩٧١ ، قررت محكمة القضاء الادارى انه « اذا تبين ان الموظف مدة خدمة سابقة قضاها فى خدمة الحكومة وتحت رقابتها واشرافها مضطلعا بأعمال هى بعينها أعمال الوظيفة الجديدة وعلى نفس مستواها ومسئولياتها وكانت تلك المدة السابقة تزيد على المدة المقررة للاختبار فانه لا يتصور فى هذه الحالة اخضاع مثل هذا الموظف لنظام الاختبار للتحقق من صلاحيته للقيام بأعمال ثبت بالفعل صلاحيته للقيام بها .. أن وضع الموظف المعين تحت الاختبار هو مركز قانونى يحدده القانون ويمتنع معه على الجهة الادارية تعديله أو الغاؤه على خلاف ما نص عليه القانون فلا هى تملك اعفاء الموظف من قضاء فترة الاختبار كما لا تستطيع أن تخضعه لقضاء هذه الفترة على خلاف ما نص عليه القانون » .

(مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضء الادارى ، الدوائر الاستئنافية ، السنة الثالثة ، صفحة ٨٣) .

فترة الاختبار « هى فترة زمنية فعلية ، أراد الشارع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الحكومة واشرافها المباشر ، لامكان الحكم على مدى صلاحيته للقيام بالعمل الحكومى المسند اليه ، بما يستتبعه من مسئوليات وما يتطلبه من استعداد وتأهل خاصين لاتصاله بالمرافق العامة (١) .

رابعا — تتقرر صلاحية العاملين الموضوعين تحت الاختبار بناء على تقارير شهرية تقدم بمعرفة الرؤساء المباشرين وتعتمد من الرئيس الأعلى ، وذلك على النموذج الذى تعده الوحدة الادارية . على أن يوضع — عند نهاية مدة الاختبار — تقرير نهائى على ضوء التقارير السابقة ، موضحا به مدى صلاحية العامل للوظيفة المعين بها ، ويعرض هذا التقرير على لجنة شئون العاملين (٢) .

خامسا — اذا انتهت فترة الاختبار بعد الصلاحية ، بعرض امر العامل على لجنة شئون العاملين التى تنقله الى وظيفة أخرى اذا رأت صلاحيته لها ، والا فانها تقترح انهاء خدمته . وكما تقول المحكمة الادارية العليا، فان المرد « فى تقرير صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار، هو السلطة التى تملك التعيين ، فلها وحدها حق تقرير صلاحيته للوظيفة من عدمه ، وذلك بالاستناد الى أية عناصر ، تستمد منها قرارها ، وهى تستقل بهذا التقرير ، بلا معقب عليها ، مادام قرارها يجىء خاليا من اساءة استعمال السلطة (٣) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٧ يونيو سنة ١٩٥٩ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الرابعة ، صفحة ١٥٩٦ .

وبتاريخ ١٥ ديسمبر سنة ١٩٧٣ ، قضت بأنه اذا انقطعت فترة الاختبار بسبب وقف العامل من أعمال وظيفته ، اسقطت مدة الوقف عن العمل من فترة الاختبار .

(المجموعة السابق الاشارة اليها ، السنة التاسعة عشرة ، صفحة ٥١) .

(٢) انظر نص المادتين الخامسة والعشرين والسادسة والعشرين من اللائحة التنفيذية للقانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(٣) حكمها بتاريخ ٥ يناير سنة ١٩٦٣ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الثامنة ، صفحة ٤١١ .

ولكن ما هو الوضع اذا كان للعامل المعين مدة خدمة سابقة وضمها كاقدمية اعتبارية عند التعيين ، هل يخضع أيضا لفترة الاختبار ؟ قلنا ان الأصل هو قضاء فترة الاختبار بصورة فعلية ، ولذلك فقد ميز القضاء الادارى — وبحق — بين فرضين فى هذا الشأن (١) .

الفرض الأول — ألا يكون للعمل السابق صلة بالعمل الجديد :

فى هذه الحالة لا يعتد بفترة الاختبار السابقة ، ويجب على العامل قضاء فترة اختبار فى عمله الجديد . وذلك نظرا لعدم قضائه فترة اختبار فعلية ، لاختلاف الوظيفة الجديدة عن الوظيفة السابقة .

الفرض الثانى — أن تكون الوظيفة السابقة من نوع الوظيفة الجديدة :

فى هذه الحالة لا يقضى الموظف فترة اختبار فى وظيفته الجديدة ، لأنه سبق له فعلا ممارسة عمل هذه الوظيفة بنجاح ، ولكن يشترط طبعا أن يكون قد قضى فى الوظيفة السابقة مدة لا تقل عن فترة الاختبار وهى ستة أشهر ، أى أنه لابد وأن يكون العامل قد قضى فترة الاختبار بنجاح فى وظيفته السابقة .

ولئن كان العامل يعتبر خلال فترة الاختبار موظفا عاما ، له كل حقوق الموظفين المدنيين وعليه التزاماتهم ، حيث تسرى عليه — بصدور قرار التعيين — كافة أحكام المركز التنظيمى أو اللائحى للموظف العام ، الا أن قضاء فترة الاختباربنجاح يعد أحدهذه الأحكام،ومن ثم فان تعيين العامل لايعتبر نهائيا الا بقضاء هذه الفترة ، ولا يستقر وضعه بصورة نهائية فى وظيفته الا بعد قضاء فترة الاختبار وصدور قرار من السلطة المختصة بصلاحيته لشغل الوظيفة .

ويوضع العامل المعين بالقطاع العام أيضا تحت الاختبار ، لفترة سته أشهر من تاريخ تسليمه العمل ، على أن تقرر صلاحيته للعمل خلال هذه

---

(١) راجع الدكتور سليمان الطماوى : مبادىء القانون الادارى ، الكتاب الثانى ١٩٧٩ ، صفحتى ٣٠٩ و ٣١٠ .

الفترة وفقا للنظام الذى يضعه مجلس الادارة ،كمــا انه لايجوز وفقــا للقانون الحالى ـ وضع العامل تحت الاختبار اكثر من مرة واحدة (١) .

ولا يوضع تحت الاختبار المعينون فى الوظائف العليا وهم يشغلون وظائف مدير عام وعالية وممتازة ، وذلك فضلا عن المعينين بقرار من رئيس مجلس الوزراء وهم رئيس وأعضاء مجلس الادارة .

المطلب الثالث

تحــديد الأقدمية

أوجب القانون ترتيب أقدمية العاملين وفقا لأسس معينة ، وذلك نظرا للدور الكبير الذى تلعبه أقدمية العامل فى حياته الوظيفية خصوصا فى مجال الترقية على أساس الأقدمية .

وتحديد الأقدمية من المسائل التى يحددها القانون ، فلا يجوز الاتفاق على ما يخالف أحكامه فى هذا الشأن ، كما لا يجوز تأخير أو تقديم الاقدمية الا وفقا لأحكام القانون .

وقد اهتمت قوانين التوظف المتتالية بايراد القواعد الخاصة بترتيب أقدمية العاملين ، فنصت عليها المادة الخامسة والعشرين من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة ، والمادة السادسة عشرة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين ، بالدولة ، والمادة الثانية عشرة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة

أما القانون الحالى ، فقد نص على القواعد الخاصة بتريب الأقدمية فى المادة ٢٤ منه ، اذ قرر اعتبار الأقدمية من تاريخ التعيين فى الوظيفة ،

---

(١) قارن نص المادة السادســة من القانون رقم ٦١ لســنة ١٩٧١ مع نص المادة الثامنة عشرة من القانون الحالى رقم ٤٨ لســنة ١٩٧٨ ، حيث تنص الاخيرة على ما يلى :

« يوضع العامل المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة لا تزيد عن ستة اشهر من تاريخ تسليمه العمل وتقرر صلاحيته فى خــلال مدة الاختيار وفقا للنظام الذى يقرره مجلس الادارة ، ويستثنى من ذلك المعينون فى الوظائف العليا .

ولا يجوز وضع العامل تحت الاختبار اكثر من مرة واحدة » .

أما اذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من عامل فتحسب الاقدمية بالنسبةلهم كما يلى

أولا — التعيين لأول مرة :

اذا كان التعيين لأول مرة ، فان القاعدة اعتبار الاقدمية بين المعينين حسب الأسبقية فى أولوية التعيين : وهى تتحدد فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الاسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ،وعند التساوى فى الترتيب تكون الأقدمية على أساس الأعلى مؤهلا فالاقدم تخرجا فالأكبر سنا ، أما الوظائف التى تشغل بدون امتحان ، فتحدد الأقدمية بالنسبة للوظائف التى يتم التعيين فيها على أساس الخبرة طبقا لمدد الخبرة . أما الوظائف الاخرى التى تكون الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فتكون الأقدمية مرتبة على أساس المؤهل الاعلى أولا ، وعند التساوى فى المؤهل تكون أولوية الأقدمية للاعلى فى مرتبة الحصول على شهادة الدراسة ، فالاقدم تخرجا ، فالاكبر سنا .

ثانيا — اذا كان التعيين يتضمن ترقية :

اذا كان تعيين العامل فى الوظيفة يتضمن ترقية له ، فان أقدميته بين زملائه تحدد على أساس الأقدمية فى الوظيفة السابقة .

ثالثا — اعادة تعيين العامل :

اذا أعيد تعيين العامل فى وظيفة من مجموعة أخرى فى نفس درجته أو فى درجة أخرى ، تحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ اعادة تعيينه .

مع ملاحظة أن المادة الثالثة والعشرين من القانون المذكور والتى أجازت اعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فى وظيفته أخرى مماثلة ، قررت الاحتفاظ للعامل بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة

فى الأقدمية (١) • وكذلك ما تقرره المادة السابعة والعشرين من احتساب « أقدمية افتراضية » عن مدة الخبرة المكتسبة علميا ، وذلك وفقا للأحكام التى يصدر بها قرار من لجنة شئون الخدمة المدنية •

وتحدد أقدمية العاملين بالقطاع العام طبقا للقواعد السابقة أيضا ،وهو ما قررته صراحة المادة ٢١ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، حيث نصت على مايلى :

« تعتبر الأقدمية فى الوظيفة من تاريخ التعيين فيها • فاذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من عامل اعتبرت الأقدمية كما يلى :

---

(١) فيما يتعلق بضم مدد الخدمة السابقة للاعتداد بها عند تحديد الاقدمية ، قرر القضاء الادارى المبادىء العامة التالية :

أولا — ان اعادة تعيين لموظف فى درجة اعلى من الدرجة السابقة وخلو القرار من تحديد الأقدمية ، مؤداة اعتبار الاقدمية فيها من تاريخ التعيين فيها .

(حكم محكمة القضاء الادارى ، بتاريخ ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٦٢ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خمس سنوات ، ١٩٦١ — ١٩٦٦ ، صفحة ١٢٤ وما بعدها) .

ثانيا — بالتطبيق لاحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٨ ، لا يجوز ضم مدة التجنيد بالجيش الى مدة الخدمة الحكومية ، وذلك على اساس ان مدة التجنيد لا تعتبر مدة خدمة حكومية وانما تعتبر واجبا مفروضا على كل مواطن للمساهمة فى الدفاع عن الوطن ، الا ان القرار المذكور يقضى بضم مدد التطوع فى اسلحة الجيش وكذلك مدد التكليف فى أقدمية الدرجة .

(حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٥ يناير سنة ١٩٧٥ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة العشرون ، صفحة ٩٨ وما بعدها) .

ثالثا — أن ثبات مدة الخدمة السابقة يكون من واقع السجلات والملفات ، كما ان اثباتها يكون بكافة طرق الاثبات على النحو الذى يكفى لقيام الاقتناع بصحتها .

(حكمى محكمة القضاء الادارى ، بتاريخى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٦٦ و١٦ يناير سنة ١٩٦٧ ، مجموعة المبادىء القنونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ١٩٦٦ — ١٩٦٩ ، صفحتى ١٣ ، ٥٣) .

١ — اذا كان التعيين لأول مرة فتحدد الأقدمية بين المعينين بحسب الاسبقية فى أولوية التعيين طبقا لما ورد فى المادة (١٣) (١) .

٢ اذا كان التعيين متضمنا ترقية فتحدد الاقدمية على أساس الاقدمية فى الوظيفة السابقة .

٣ — اذا أعيد تعيين العامل فى وظيفة من مجموعة أخرى فى نفس درجته أو فى درجة أخرى تحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ اعادة تعيينه(٢) كما تنص المادة ٥٣ ما يلى :

«لمجلس الادارة أن يقررنقل العامل اذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات شغل أى وظيفة فى مجموعته النوعية الى وظيفة من نفس درجته مجموعة أخرى يكون مستوفيا لاشتراطات شغلها ، وتحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ شغله للوظيفة المنقول منها » ويضاف الى ماسبق ، ما نصت عليه المادة التاسعة عشرة من القانون حيث أجازت اعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فى وظيفته أخرى مماثلة مع الاحتفاظ له بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الاقدمية . كذلك يلاحظ ما

---

(١) نلفت النظر الى أن الاشارة للمادة (١٣) غير صحيح ، ويبدو أنه خطأ مادى ورد بالجريدة الرسمية (العدد ٢٩ تابع « ب » فى ٢٠ يوليو سنة ١٩٧٨) صفحة ٨٧٣ ، لان المادة الرابعة عشرة من قانون العاملين بالقطاع العام هى التى تحدد أولوية التعيين فى الوظائف ، وليست المادة الثالثة عشرة ، كما ذكر خطـأ .

(٢) كانت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع قد أفتت بأن « تحديد مرتب العامل فى القطاع العام — الذى تزيد مدة خبرته الزمنية عن المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة — بما يجاوز بداية مربوط الفئة الوظيفية المعين عليها هو مما يدخل فى نطاق السلطة الجوازية للجهة المختصة بالتعيين والتى يتعين أن تستعملها بحسب صريح النص عند التعيين .. ، فاذا لم تستعمل هذه الرخصة عند التعيين فان الجهة المختصة بالتعيين تكون قد استنفذت سلطتها فى هذا الصدد ، ولا يكون فى مكنتها الاستناد الى هذه الرخصة لتعديل مرتبات العاملين فى تاريخ لاحق لما ينطوى عليه ذلك من خروج صريح على النص » .

فتوى رقم ١٩٧ بتاريخ ١٩٧٧/٣/٢٦ — ملف رقم ٦٧٥/٤/٨٦ ، مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، السنتان الثلاثون والحادية والثلاثون ، صفحتى ٢٧٦ و ٢٧٧ .

قد يقرر للعامل من أقدمية اعتبارية لأقدميته الفعلية التى تحسب من تاريخ تعيينه طبقا للقواعد السابقة ، مثال ذلك ما تقرره المادة الثالثة والعشرين من احتساب « أقدمية افتراضية » عن مدة الخبرة المكتسبة علميا وذلك وفقا للنظام الذى يصدر به قرار من مجلس ادارة الشركة .

المطلب الرابع
النقـل

تملك الادارة نقل العامل مكانيا أو نوعيا ، والأصل أن تمارس هذه السلطة وفقا للقواعد المقررة لها وبغية تحقيق الصالح العام ، والا اعتبرت القرارات الصادرة بشأنها معيبة يجوز سحبها أو الغاؤها .

ويكون النقل ، عادة بقصد الاستفادة من العامل فى موقع آخر أو فى بلد آخر أو لزيادة انتاجيته ، أو لاعادة توزيع العمال داخل الوحـدة الادارية أو بين كل الوحدات الادارية للحصول على انتاجية اكبر أوأفضل أوكليهما معا .

والنقل نوعان : نقل مكانى ، ونقل نوعى ، وقد استقر القضاءالادارى على التمييز بينهما فى مجال تحديد اختصاصه فيما سبق ، وهو ما تقرره محكمة القضاء الادارى صراحة بقولها ان قضاء هذه المحكمة قد جرىعلى التفرقة بين ما اذا كان نقل الموظف مكانيا أى من بلد لبلد أو نوعيا أى من وظيفة الى أخرى فانه بالمعنى الأول يخرج عن اختصاص محكمةالقضـاء الادارى .

أما المعنى الثانى فيدخل فيه اذا كانت الوظيفة الأخرى التى نقل اليها الموظف تختلف فى طبيعتها أو من حيث شروط التعيين فيها عن الوظيفة السابقة التى كان يشغلها اذ فى هذه الحالة يعتبر النقل الى الوظيفة الجديدة تعيينا فيها (١) .

---

(١) حكمها بتاريخ ٢٧ يناير سنة ١٩٤٧ ، القضية رقم ١٦٨ لسـنة القضائية ، مجموعة أحكام مجلس الدولة والمبادىء التى قررتها محكمـة القضاء الادارى للاستاذ محمود عاصم ، صفحة ٢٥٣ .

وقد أفتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بأن « النقل من كادر الى آخر أو من مجموعة وظيفية الى أخرى يتضمن انهاء للرابطة الوظيفية فى الجهة المنقول منها العامل ، وتعيينه فى الوظيفة التى نقل اليها ومن ثم فلا يجوز أن يتحلل العامل المنقول من الشروط اللازم توافرها لشغل الوظيفة المنقول اليها » (١) .

وقد بينت المادتان ٥٤ و ٥٥ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أحكام نقل العاملين ، وهى تختلف حسبما اذا كان النقل يتم بقرار من السلطة المختصة أو بقرار من وزير المالية :

أولا — النقل بقرار من السلطة المختصة :

يجوز للسلطة المختصة (الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص) نقل العامل ، بناء على طلبه أو بناء على رغبة الجهة الادارية التى يتبعها ، وذلك بمراعاة ما يلى .

أن يكون ذلك فى حدود ١٠ ٪ من عدد الوظائف المطلوب شغلها من وظائف كل درجة ، وذلك بالنسبة للوظائف التى لاتعتبر فى أدنى وظائف المجموعة النوعية، حسبما تقضى به المادة الخامسة عشرة من القانون المذكو .

٢ — ألا يفوت النقل على العامل دوره فى الترقية بالأقدمية ، اذا كان النقل بناء على طلب الجهة الادارية التى يتبعها .

٣ — لا يجوز نقل العامل من وظيفة الى وظيفة أخرى درجتها أقل .

٤ — تتحمل الوحدة الادارية المنقول منها العامل مرتبه حتى تاريخ اخلاء طرفه منها .

٥ — يكون النقل بناء على موافقة لجنتى شئون العاملين فى الوحدة المنقول منها العامل والوحدة المنقول اليها ، على أن يعتبر النقل نافذا من تاريخ اعتماد السلطة المختصة لقرار آخر لجنة ما لم ينص فى القرار على تاريخ معين (٢) .

---

(١) فتوى رقم ٣١٤ بتاريخ ١٩٧٨/٤/٩ — ملف رقم ٦٣/١/٢٥ ، المجموعة السابق الاشارة اليها ، صفحة ٢٣٢ .

(٢) انظر نص المادة الثالثة والأربعين من اللائحة التنفيذية للقانون الحالى لعاملين المدنيين بالدولة .

ثانيا — النقل بقرار من وزير المالية :

أجاز القانون (المادة ٥٥) نقل العامل من وحدة ادارية لأخرى بقرار من وزير المالية فى الحالتين الآتيتين :

(أ) اذا لم يكن العامل مستوفيا الاشتراطات الوظيفية التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى الوحدة التى يعمل بها .

(ب) اذا كان العامل زائدا عن حاجة العمل فى الوحدة التى يعمل بها (وهنا يلغى تمويل وظيفته من موازنة الوحدة التابع لها العامل ، وينقل هذا التمويل الى الجهة المنقول اليها) .

ويكون النقل فى الحالتين السابقتين بقرار من وزير المالية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، ودون أخذ موافقة لجنتى شئون العاملين فى الوحدتين المنقول اليها .

وللتمكين من تحقيق ذلك ، تطلبت المادة الرابعة والأربعين من اللائحة التنفيذية للقانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، أن تقوم الوحدات الادارية المختلفة بموافاة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالبيانات التالية:

١ — عدد العاملين الذين لا تتوافر فيهم اشتراطات شغل وظائفهم أو أية وظيفة أخرى خالية فى الوحدة التى يعملون بها .

٢ — العاملون الزائدون عن حاجة العمل فى وحداتهم .

٣ — عدد درجات الوظائف الخالية بالوحدات واشتراطات شغلها والمجموعة النوعية التى تنتمى اليها .

٤ — احتياجات الوحدة من العاملين الذين ترغب فى نقلهم اليها ومواصفات الوظائف المقترح نقلهم اليها .

كذلك أجاز القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام نقل العامل ،سواء داخل الشركة ، أو داخل القطاع ، أو من قطاع لآخر (١) . وذلك وفقا

---

(١) نشير الى انه فى ظل القانون السابق للعاملين بالقطاع العام ، صدرت فتوى تقرر انه « ومن حيث أن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى =

لقواعد تختلف حسبما اذا كان النقل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين ، أو بقرار من مجلس الادارة ، أو بقرار من رئيس المجلس الأعلى للقطاع أو بقرار من رئيس مجلس الوزراء • وذلك كما يلى :

أولا — النقل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين :

يفرق القانون بين حالتين :

فاذا كان النقل داخل الشركة ، فانه يشترط أن يكون لوظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها ، ولد واعى العمل •

أما اذا كان النقل لشركة أخرى داخل القطاع أو فى قطاع آخر أو لاحدى وحدات الجهاز الادارى للدولة أو الهيئات العامة ، فانه يشترط : موافقة العامل المنقول ، أولا ، وأن يكون النقل لوظيفة مماثلة أو تتوافر فى العامل شروط شغلها ، ثانيا ، وأن يتم ذلك بموافقة الوحدتين المنقول منها والمنقول اليها ، ثالثا •

ومعروف أن السلطة المختصة بتعيين العاملين فى شركات القطاع العام (عدا رئيس وأعضاء مجلس الادارة الذين يعينون بقرار من رئيس مجلس

= والتشريع بمجلس الدولة قد افتت بجلستها المنعقدة فى ١٢ من يناير سنة ١٩٧٢ بأن الغرف التجارية هى مؤسسات عامة مهنية أو طائفية .

ومن حيث أن مفاد المادة ٢٦ من نظام العاملين بالقطاع العام (رقم ٦١ لسنة ١٩٧١) سابقة الذكر انه يجوز نقل العامل من شركة القطاع العام الى اية جهة من الجهات المنصوص عليها على سبيل الحصر فى تلك المادة وهى أى جة حكومية مركزية أو محلية أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة اقتصادية أو وحدة اقتصادية تابعة لها .

ومن حيث أن الغرفة التجارية هى مؤسسة عامة طائفية أو مهنية ومن ثم فهى تخرج من عداد الجهات المنصوص عليها فى المادة ٢٦ سالفة الذكر وبالتالى لا يجوز نقل العامل المذكور من شركة مصر للتامين (قطاع عام) الى الغرفة التجارية بالقاهرة » .

اللجنة الثالثة ادارة الفتوى لوزارات المالية والاقتصاد والتجارة والتموين والتأمينات ، فتوى رقم ٢٠١ بتاريخ ١٩٧٣/١٠/٣٠ ملف رقم ١٦/ ٣٥٤/١ ؛ مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها لجان القسم والعشرين والثلاثين .

الوزراء) هى : رئيس الجمعية العمومية للشركة بالنسبة للوظائف العليا ، ورئيس مجلس الادارة أو من يفوضه بالنسبة لباقى الوظائف .

ثانيا ــ النقل بقرار من مجلس الادارة :

ويكون النقل هنا داخل الشركة التى يعمل العامل بها ، وذلك اذا كان العامل غير مستوف لاشتراطات شغل أى وظيفة فى مجموعته النوعية ، فأجاز القانون نقله الى وظيفة من نفس درجته فى مجموعة نوعية أخرى يكون مستوفيا لاشتراطات شغلها ، على أن تحسب أقدميته من تاريخ شغله للوظيفة المنقول منها .

ثالثا ــ النقل بقرار من رئيس المجلس الاعلى للقطاع :

ويكون النقل ها داخل القطاعات التى يشرف عليها رئيس المجلس الأعلى للقطاع ، وبقرار منه ، وذلك فى حالتين :

الحالة الأولى ــ اذا لم يكن العامل مستوفيا لاشتراطات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى القطاع الذى يعمل به .

الحالة الثانية ــ اذا كان العامل زائدا عن حاجة العمل فى الشركة التى يعمل بها .

رابعا ــ النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء (١) :

أجاز القانون نقل العامل من قطاع الى قطاع آخر ، بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، وذلك فى الحالتين الآتيتين :

١ ــ اذا لم يكن العامل مستوفيا لاشتراطات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى القطاع الذى يعمل به .

٢ ــ اذا كان العامل زائدا عن حاجة العمل فى الشركة التى يعمل بها . مع ملاحظة أن المادة ٤٢ من القانون المذكور قد قررت أن لرئيس مجلس

---

(١) نشير الى أن المادة التاسعة والخمسين من القانون تجيز لرئيس مجلس الوزراء ــ بناء على عرض رئيس الجمعية العمومية للشركة ــ نقل رئيس مجلس ادارة الشركة . كما أنها تجيز نقل أعضاء مجلس الادارة المعينين وشاغلى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة ، بناء على عرض رئيس مجلس ادارة الشركة .

الوزراء ، فى الحالات التى يقدرها ، أن يقرر احتفاظ العامل بصفةشخصية بالبدلات والمزايا التى يتقاضاها وذلك عند شغله وظيفة أخرى .

وفى جميع الحالات ، يراعى أن المادة الرابعة من القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام قد قررت اختصاص لجنة شئون العاملين بالنظر فى نقل العاملين ، وذلك بالنسبة لوظائف الدرجة الثانية فما دونها .

المطلب الخامس

النـدب

الندب هو قيام العامل ، بصفة مؤقتة ، بمباشرة أعمال وظيفة أخرى ، مع تقاضى العامل لمرتب الوظيفة الأصلية .

وقد أجاز القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة١٩٧٨ فى المادة ٥٦ منه ندب العامل بقرار من السلطة المختصة (الوزير المختص ، أو المحافظ المختص ، أو رئيس ادارة الهيئة العامة المختصة) ، وذلك وفقا للقواعد التالية (١) .

أولا — يشترط أن تسمح حاجة العمل فى الوظيفة الأصلية بندب العامل، فاذا كانت حاجة العمل لاتسمح فلا يجوز ندب العامل .

ثانيا — أن يكون ندب العامل للقيام مؤقتا بعمل وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفتة أو وظيفة تعلوها مباشرة ، فلا يجوز أن يكون الندب للقيام بعمل وظيفة أدنى من الوظيفة التى يشغلها العامل .

ثالثا — أن يكون الندب للقيام بأعمال الوظيفة الأخرى داخل الوحدة الادارية التى يعمل بها العامل ، أو فى وحدة ادارية أخرى .

رابعا — يجوز أن يكون الندب كل أو بعض الوقت .

خامسا — يكون الندب لمدة لاتتجاوز سنة واحدة ، يجوز تجديدهامرة واحدة لسنة واحدة فى حالة الضرورة ، بعد موافقة الجهاز المركزى

---

(١) انظر أيضا نص المادة الخامسة والأربعين من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة .

للتنظيم والادارة ، ولا يجوز ندب العامل الا بعدمضي سنة من تاريخ انتهاء ندبة السابق (١) .

مع ملاحظة أن الأحكام السابقة لا تسرى على من يندب للتدريس أو التدريب بالكليات أو المعاهد ومراكز التدريب .

كذلك يجوز ندب العاملين بشركات القطاع العام ، وذلك وفقا لنص المادة ٥٥من القانون الخاص بهم رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ والتى تنص على ما يلى :

« يجوز لدواعى العمل بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ندب العامل الى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها أو الى وظيفة تعلو وظيفة مباشرة فى ذات الشركة وذلك لمدة قابلة للتجديد سنة أخرى وبحد أقصى سنتين » (٢) .

---

(١) نشير الى أن المادة الثامنة والعشرين من القانون السابق للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ كانت تجيز الندب لمدة سنة قابلة للتجديد .

(٢) نشير الى أن ندب عضو مجلس ادارة الشركة طول الوقت يحول بين عضو مجلس الادارة المنتدب وحضور جلسات مجلس ادارة الشركة المنتدب منها ، وذلك اعمالا لفتوى اللجنة الثانية ـ ادارة الفتوى لوزارة الصحة ، التى جاء بها ما يلى :

« ومن حيث أن المادتين ٢٦ و ٢٧ (من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العــام) قد أجازتا نقل وندب أعضاء مجلس الادارة المعينيين بقرار من الوزير المختص فاذا ما تم النقل او الندب كل الوقت بالاداة السليمة حال ذلك بين العضــو وحضــوره جلســات مجلس ادارة شركته نظرا لتفرغه للعمل حول الوقت فى الجهة المنتدب اليهــا وانقطاعــه كلية عن شركته اذ أن التفرغ للعمل المنتدب اليه والانقطاع عن عمله الاصلى يقتضيان عدم مزاولته لاية أعباء لدى الشركة المنتدب منها وعدم حضوره جلسات مجلس الادارة هذا فضلا عن أن الغاية المنشــودة من حضــور جلسات مجلس الادارة ليست مقصورة على المناقشــات والمداولات بــل المساهمة فى اصدار القرارات من واقــع ادراكه لمشــاكل التطبيق العملى بالشركة ولمامه بالصعوبات التى تعترض العمل يوميا وما تتطلبه من حلول وغير ذلك من طلبات العاملين بالشركة وكذلك قدرته على متابعــة تنفيــذ قرارات مجلس الادارة. وهذه القدرة لا تتيسر لعضو مجلس الادارة عند انتدابه طول الوقت خارج الشركة وعدم متابعته للعمل دخلها » .

(فتــوى رقم ٤٤٢ بتاريخ ١٩٧٣/٥/٣١ ملف رقم ١٢٢/١٨/٣ * مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع للسنوات الخامسة والعشرين والسادسة والعشرين والسابعة والعشرين) صفحة ٣٠٢ .

المطلب السادس

الاعـارة

هى قيام العامل بأعمال وظيفة أخرى خارج الجهة التى يعمل بها • ومن ثم تختلف الاعارة عن الندب : فالاعارة تكون لكل الوقت وبموافقة العامل دائما ، كما أنها يمكن أن تكون لجهات عامة أو خاصة ، وذلك فضلا عن خضوع العامل — خلال مدة الاعارة — للقواعد الوظيفية للجهة المعار لها مع احتفاظه ببعض حقوقه فى الجهة المعار منها •

وقد وردت أحكام الاعارة فى المادتين ٥٨ و ٥٩ من القـانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وكذلك فى المادة السـادسة والأربعين من لائحته التنفيذية ، ويمكن ايجاز هذه الأحكام فيما يلى :

أولا — تكون الاعارة بقرار من السلطة المختصة (الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص) ، يصدر وفقا للقواعد والاجراءات التى تحددها فى هـذا الشأن ، وذلك بشرط موافقة العامل كتابة على الاعارة •

ثانيا — تكون الاعارة لجهة فى داخل جمهورية مصر العربية ، كمـا يمكن أن تكون لجهة خارج الجمهورية • وتكون الاعارة للمدة التى تحددها السلطة المختصة فى قرارها بالموافقة •

ثالثا — الأصل أن يكون أجر العامل باكمله على الجهة المعار اليها ، ومع ذلك يجوز منح العامل أجـرا من حكومة جمهورية مصر العربية بالشروط والأوضاع التى يحددها رئيس الجمهورية •

رابعا — تدخل مدة الاعارة ضمن مدة اشتراك العامل فى نظام التأمين الاجتماعى واستحقاق العلاوة والترقية ، وذلك مع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الخاص بالتأمين الاجتماعى والقوانين المعـدلة له • ولاتدخل مدة الاعارة فى حساب رصيد العامل من الاجازات السنوية المستحقة له • ويجوز — فى حالة الضرورة — شغل وظيفة العامل المعار بطريق التعيين أو الترقية اذا كانت مدة الاعارة سنة فأكثر • وعند عودة

العامل يشغل وظيفته الأصلية اذا كانت خالية أو أى وظيفة خالية من درجة وظيفته أو يبقى فى وظيفته الأصلية بصفة شخصية ، على أن تسوى حالته فى أول وظيفة تخلو من نفس درجة وظيفته .

وفى جميع الأحوال ، يحتفظ للعامل بكافة مميزات الوظيفة التى كان يشغلها قبل الاعارة .

خامسا — لئن كان يجب موافقة العامل على الاعارة ، فانه يجوز له أيضا أن ينهى اعارته قبل المدة المرخص له بها ، وفى هذه الحالة يجب عليه العودة الى الجهة المعار منها خلال شهر من تاريخ انتهاء اعارته وتسوى هذه المدة من رصيد اجازاته الاعتيادية ، فاذا لم يكن رصيد اجازاته يسمح بذلك اعتبرت اجازة بدون أجر .

كذلك أجازت المادة السادسة والخمسين من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام ، اعارة عمال القطاع العام وفقا للقواعد التاليـــة :

١ — تكون اعارة العاملين بقرار من رئيس مجلس ادارة الشركة ، أو من يفوضه فى ذلك . أما اعارة رئيس مجلس ادارة الشركة ، فتكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض رئيس الجمعية العمومية للشركة ، وتكون اعارة أعضاء مجلس الادارة المعينين وشاغلى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة (م ٥٩) .

٢ — يحدد القرار الصادر بالاعارة مدة الاعارة ، وذلك وفقا للقواعد والاجراءات التى يحددها مجلس الادارة .

٣ — يجب موافقة العامل كتابة على الاعارة ، ويمكن أن تكون الاعارة داخل جمهورية مصر العربية أو خارجها .

٤ — يشترط أن يكون أجر العامل المعار باكمله على الجهة المعار اليها .

٥ — تدخل مدة الاعارة ضمن مدة اشتراك العـــامل فى نظام التأمين الاجتماعى وفى استحقاق العلاوة الدورية ، مع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن التأمين الاجتماعى وتعديلاته فى هذا الشأن .

المطلب السابع

التدريب

تهتم الادارة فى معظم الدول الآن بتدريب العاملين ، وذلك بهدف تحسين ورفع مستوياتهم الفنية والمهنية والعملية ، وذلك فضلا عن اعدادهم لتولى وظائف أعلى .

وقد يكون التدريب فرديا أو جماعيا ، وقد يكون لبعض عمال الادارة أو لمستويات معينة منهم كما قد يكون للجميع . كذلك قد يتم فى مكان العمل ، أو فى خارج مكان العمل فى مراكز أو معاهد أو دورات تعقد لهذا الغرض . كما قد يكون التدريب عند الالتحاق بالوظيفة ، أو أثناء الحياة الوظيفية .

واعترافا بأهمية التدريب ، اهتم القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة فخصص له المادة ٦١ منه ، كما خصصت له اللائحة التنفيذية ثلاث مواد هى المواد ٥١ و ٥٢ و ٥٣ منها .

وتقرر النصوص السابقة الأحكام العامة التالية :

أولا — على كل وحدة ادارية أن تضع نظاما لتدريب العاملين بها وتنمية قدراتهم ، على أن يتضمن هذا النظام الخطة والأساليب التى تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لمطالب شغلها ، كما يتضمن وسائل متابعة وتقويم نتائج هذه الخطة .

ومن ثم فيجب أن تدرج كل وحدة فى مشروع موازنتها الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ خطة تدريب العاملين بها .

ثانيا — تعتبر الفترة التى يقضيها العامل فى التدريب كل الوقت فترة عمل ، والانقطاع العامل عن التدريب بغير عذر مقبول يعتبر انقطاعا عن العمل ، فاذا تجاوزت مدة الانقطاع ربع المدة المقررة للتدريب ، اعتبر العامل منقطعا عن التدريب المتاح له .

ثالثا — يعتبر تخلف العامل عن التدريب اخلالا بواجبات وظيفته ، وتتولى السلطة المختصة (الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس

مجلس ادارة الهيئة العامة المختص) احالة العامل للتحقيق لتحديد مدى مسئوليته الادارية.

كما يشترط للترقية أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة الادارية التى يعمل بها (المادة ٣٧ من القانون) .

كذلك اهتم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام بالتدريب ، فنصت المادة ٦١ منه على ما يلى :

«يضع مجلس الادارة نظاما لتدريب العاملين بالشركة وتنمية قدراتهم ويتضمن هذا النظام الخطة والأساليب التى تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لمطالب شغلها ، كما يتضمن وسائل متابعة ونقويم نتائج هذه الخطة .

ويعتبر التخلف عن التدريب اخلالا بالواجبات الوظيفية وتتحدد المعاملة المالية للموفدين فى التدريب وفقا للقواعد التى يضعها مجلس الادارة فى هذا الشأن » .

المطلب الثامن

الايفاد فى بعثات واجازات دراسية ومنح

أجاز القانون ايفاد العاملين المدنيين فى بعثات و منح أو اجازات دراسية، سواء داخل جمهورية مصر العربية أو خارجها ، وذلك للقيام « بدراسات علمية أو فنية أو عملية أو الحصول على مؤهل علمى أو كسب مران عملى وذلك لسد النقص أو حاجة تقتضيها مصلحة عامة » (١) .

وقد وردت الأحكام الخاصة بذلك فى المادة ٦٠ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وكذلك فى المواد من ٤٧ الى ٥٠ من لائحته التنفيذية ، وتقرر هذه النصوص الأحكام العامة التالية :

(١) المادة الاولى من القرار بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والاجازات الدراسية والمنح ، الصادر بتاريخ ١٦ مايو سنة ١٩٥٩ .

أولا — يجوز ايفاد العاملين المدنيين بالدولة فى بعثات أو منح للدراسة أو اجازات دراسية ، بأجر أو بدون أجر .

على أن يتم الايفاد طبقا للشروط والأوضاع المنصوص عليها فى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والاجازات الدراسية والمنح والقوانين المعدلة والمكملة له .

ثانيا — مدة ايفاد العامل فى بعثة أو اجازة دراسية أو منحة تدخل ضمن اشتراك العامل فى نظام التأمين الاجتماعى وفى استحقاق العلاوة الدورية والترقية ، وذلك مع مراعاة الأحكام الواردة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ سالف الذكر .

ثالثا — تحفظ ، على سبيل التذكار ، لأعضاء البعثات والمنح والاجازات الدراسية من العاملين وظائفهم ، على أنه يجوز شغل هذه الوظائف ، بصفة مؤقتة ، بطريقة التعيين دون الترقية اذا كانت مدة البعثة أو المنحة أو الاجازة لا تقل عن سنة ، على أن تخلى عند عودتهم .

وقد بينت المادتان الثامنة والتاسعة والاربعون من اللائحة التنفيذية القواعد والاجراءات التى يجب اتباعها لتحديد الاحتياجات فى هذا الشأن والاعلان عنها بين جميع العاملين فى كل وحدة ادارية ، كما قررت المادة خمسون من ذات اللائحة التنفيذية ، أن تنشأ لجنة للاجازات الدراسة بكل وحدة ، ثم بينت كيفية تشكيل اللجنة وضوابط واجراءات عملها .

وبالنسبة للعاملين بالقطاع العام ، نصت المادة السابعة والخمسون من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأنهم ، على أن يضع مجلس ادارة الشركة نظاما لابعاد العاملين بها فى بعثات داخلية أو خارجية أو منح ، واجازات دراسية ، بأجر أو بدون أجر ، على أن يستهدى فى ذلك بالقرار بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والاجازات الدراسية والمنح والقوانين المعدلة له . كما نصت المادة ٦٠ على التزام العامل الذى أوفد فى بعثة أو منحة أو جازة دراسية بالاستمرار فى العمل بالشركة للمدة التى يقررها مجلس الادارة ، والا التزم برد النفقات التى تحملتها الشركة فى سبيل ذلك ، كما يلتزم العامل بأن يقدم تقريرا شاملا عن مهمته التى قام بها .

الباب الثاني

حقوق وواجبات العاملين

يشغل العامل مركزا تنظيميا أو لائحيا ، مما يجعله يكتسب الحقوق ويلتزم بالواجبات التى يقررها المركز لشاغله • وغنى عن البيان أن هــذه الحقوق والواجبات انما تحددها القوانين واللوائح ، ومن ثم تعتبر من النظام العام ، فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ما يخالفها ، فالالتزام بها وتنفيذها واجب على العامل والادارة معا •

ولئن كان من المتصور أن تختلف حقوق وواجبات العامل باختلاف الوظيفة التى يشغلها ، الا أن ذلك لا يحول دون وجود مجموعة من الحقوق والواجبات العامة فهى حقوق وواجبات للجميع ، وذلك فضلا عن امكانية انفراد بعض الوظائف ببعض الحقوق والواجبات التى ينص عليها القانون فى هذا الشأن •

وسنقصر بحثنا هنا على الحقوق والواجبات العامة ، أى تلك الحقوق التى يتمتع جميع العاملين بها ، وتلك الواجبات التى يلتزم الجميع بها •

وفى مقدمة الحقوق التى يتمتع بها العاملون المدنيون تأتى الحقوق المالية ، سواء تمثلت فى شكل مرتبات أو مكافآت ، أو حوافز تشجيعية أو بدلات بأسمائها المختلفة ، أوعلاوات ، أو مكافآت نهاية الخدمة أوالمعاشات• كذلك يتمتع العاملون بالحق فى الترقيات ، اذ تؤدى الى رفع المســتوى الوظيفى للعامل ، وذلك فضلا عن زيادة الحقوق المالية المترتبة عليها والمرتبطة بها • كذلك يتمتع العاملون بالحق فى الحصول على اجازات للراحة من العمل، أو لمواجهة أمر طارىء ، أو لمواجهة ظروف خاصة ، أو للمرض ، كل ذلك وفقا لقواعد وبضوابط معينة •

ويقابل هذه الحقوق ويرتبط بها التزام عمال الادارة بالقيام بالواجبات الوظيفية المنوطة بكل منهم ، سواء تمثلت هذه الواجبات فى أداء مختلف الأعمال الوظيفية وفقا لما تقرره القوانين واللوائح فى هذا الشأن ، أو بالامتناع عن بعض الاعمال أو المواقف التى لا تتفق والأوضاع الوظيفية ، وذلك فضلا عن واجب طاعة المرءوسين للرؤساء فى حدود القوانين واللوائح .

وسنتعرض لكل هذه الأمور بأيجاز ، وذلك فى فصلين على النحو التالى:

الفصل الأول — حقوق العاملين .

الفصل الثانى — واجبات العاملين .

الفصل الأول

حقـوق العاملين

للعاملين المدنيين بالادارة حقوق تحـددها وتنظمها القوانين واللوائح المختلفة،فى مقدمتها تلك الحقوق التى يمكن أن نسميها حقوقا مالية ، سواء اتخذت شكل المرتبات أو المكافآت والبـدلات ، أو العلاوات والحوافز المختلفة ، أو مكافآت نهاية الخدمة والمعاشات •

ومن الحقوق أيضا ، الحق فى الترقية : سواء كانت على أساس الأقدمية المطلقة ، أو بالاختيار ، وفقا للقواعد والضوابط المقررة فى هذا الشأن • وكذلك الحق فى الاجازات بأنواعها المختلفة •

وسنقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول ــ ونخصصه لبيان أحكام الحقوق المالية للعاملين •

المبحث الثانى ــ ونخصصه لبيان أحكام الترقيات •

المبحث الثالث ــ ونخصصه لبيان أحكام الاجازات •

المبحث الأول
الحقوق المالية

تتمثل هذه الحقوق فى مجموعة من الحقوق المالية أو النقدية التى يحصل عليها العامل فى مناسبات مختلفة ، وبشروط متباينة ، خلال حياته الوظيفية •

ولئن كان يترتب على الترقية الحصول على مزايا مالية تتمثل فى زيادة المرتب أو الحصول على حوافز أو بدلات أكبر ، وهو مايدخلها ــ ومن هذه الزاوية ــ فى عداد الحقوق المالية للعاملين المدنيين ، الا أننا آثرنا علاج الترقيات فى مبحث مستقل ليتسنى لنا عرضـها بما يتناسب مع أهميتها وآثارها سواء على العامل أو على الوظيفة العامة بصفة عامة •

ومن ثم سنقصر حديثنا هنا على الحقوق المالية المتمثلة فى :

المرتبات أو الأجور ، العلاوات ، البدلات ، والحوافز ، والمعاشات أو مكافآت نهاية الخدمة •

وسنخصص مطلبا مستقلا لكل منها •

المطلب الأول

المرتبـات

الأجر أو المرتب Rémuneration هو المقابل المالى الذى يحصل عليه العامل لقاء العمل ، ومن ثم فان اصطلاح كل من الأجر أو المرتب مترادفان الآن • وذلك عكس ما كان يحـدث قديما حيث كان يستخدم اصطلاح الأجر Salaire لمن كان يتقاضى أجره باليومية ، بينما كان يسـتخدم اصطلاح المرتب Traitement لمن كانه يناول أجره بالشهر •

وقد استخدم القانون المدنى اصطلاح الأجور ، كما استخدمه أيضا القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة وكذلك القانون الحالى • أما قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ فقد استخدم اصطلاح المرتبات والاجور فى الفصل الثالث منه ، بينما استخدم قانونهم الحالى اصطلاح « الأجور » •

فالمرتب أو الأجر اذن هو المقابل المالى الذى يحصل عليه العامل شهريا مقابل انقطاعه لخدمة الادارة (١) • ومن ثم « يحرم الموظف الذى ينقطع عن عمله بدون مبرر من راتبه مدة غيابه ، لأن الأصل أن الأجر هو مقـابل العمل » (٢) •

---

(١) يرى الدكتور حماد محمد شطا أن « الأجر أو المرتب هو نصيب العامل أو الموظف فى الدخل القومى يتحدد بما يضمن مستوى من الحياة لائقا طبقا للمستوى الاقتصادى والحضارى لبلد ما . ويتفاوت هذا الاجر أو المرتب بمقدار ما يسهم به العامل فى تكوين هذا الدخل القومى » . راجع مؤلفه : النظام القانونى للأجور والمرتبات فى الوظيفة العامة ، ١٩٧٧، صفحة ٤٨ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٤ يناير سنة ١٩٧٠ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الخامسة عشرة ، صفحة ١٠٨ .

وقد أوضحت محكمة القضاء الادارى ، فى حكمها بتاريخ ٦ مايو سنة ١٩٥٣ ، الجهة التى تقوم بتحديد المرتب والاعتبارات التى تراعى عند تحديده اذ قالت « فمرتب الموظف تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية ، وهذا التحديد لايقوم فقط على الموازنة بين العمل وما يقابله من جزاء فحسب ، بل يراعى فى تحديده ما ما ينبغى أن يتوافر للموظف من مزايا مادية وأدبية تتناسب مع المركز الاجتماعى اللائق بالوظيفة مما يجنب الموظف انشغال البال بمطالب الحياة وضرورياتها ومن ثم يكفل حسن سير المرفق العام الذى يقوم عليــه » كما بينت المحكمة أن المرتب فى عموم معناه لا يقتصر على المبلغ المحدد أساسا وبصفة أصلية للموظف بحسب درجة وظيفتة ، بل يشمل كذلك جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة مادية كانت أو أدبيــة ، عينية كانت أو نقدية ، اذ تعتبر ملحقات المرتب الأصلى وتأخذ حــكمه ، كالمرتبات الاضافية ، وبدل السفر ، وعلاوة الغلاء وبدل الغــذاء ، وبدل الســكن والملابس والاغتراب ، وبدل الاقامة فى الجهات النائية ، وبدل العيادة ، وبدل العدوى للأطباء ، وبدل التمثيل ، وميزة التعليم المجانى ونصف المجــانى لأفراد الأسرة ، والسفر مجانا بالسكك الحديدية أو غيرها من وسائل الانتقال » [1] .

والأصل أن يخصص العامل جهده ووقته لأعباء الوظيفة ، لذلك يجب أن تكفل له الادارة مرتبا ملائما يتناسب مع وظيفته من ناحية ، ويوفر له حدا أدنى من الحياة الكريمة المناسبة من ناحية أخرى . ولتحقيق ذلك كفل المشرع للمرتب ضمانات معينة ، فمنع الحجز عليه أو حوالته الا فى حدود وضوابط معينة ، فضلا عن اخضاعه للتقادم الخمسى .

فلا يجوز اجراء خصم أو توقيع حجز على المرتب الا بمقدار الربع ، وفاءا لنفقة أولاداء ما قد يستحق على العامل بسبب وظيفته . وهو ماتنص عليه المادة الأولى (معدلة) من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ ، حيث تقرر لا يجوز اجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الأداء من الحكومة

---

(١) مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الادارى ، السنة السابعة صفحة ١٠٦٣ .

والمصالح العامة والمحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها ، الى العامل مدنيا كان أو عسكريا ، بصفة مرتب أو أجر أو راتب اضافى أو حق فى صندوق ادخار أو معاش أو مكافأة أو تأمين مستحق طبقا لقوانين التأمين والمعاشات أو أى رصيد من هذه المبالغ ، الا بمقدار الربع ، وذلك وفاء لنفقة محكوم بها من جهة الاختصاص ، اولأداء ما يكون مطلوبا لهذه الجهات من العامل بسبب يتعلق بأداء وظيفته ، أولا سترداد ماصرف اليه بغير وجة حق ، من المبالغ المذكورة ، أو بصفة بدل سفر أو اغتراب أو بدل تمثيل أو ثمن عهدة شخصية • وعند التزاحم تكون الأولوية لدين النفقة •

« ومع ذلك تجوز الحوالة دون الحجز فيما لايجاوز ربع الباقى بعد الربع الجائز الحجز عليه ، طبقا للفقرة السابقة ، لأداء ما يكون مطلوبا للهيئات المذكورة أو للجمعيات التعاونية أو المحال التجارية المرخص لها فى البيع للموظفين والعمال بالأجل ثمنا لمشتريات تتصل بشئون المعيشة الضرورية للموظف أو العامل أو ما يستحق على أى منهما من رسوم ومصروفات دراسية أو أقساط تأمين على الحياة أو رسم اشتراك فى جمعية تعاونية منشأة طبقا للقانون أو ناد للموظفين أو للعمال أو جمعية أو مؤسسة خاصة منشأة طبقا للقانون أو للوفاء بالقروض التى تمنحها هذه الهيئات أو أقساط الاكتتاب من أسهم الشركات المنشأة طبقا للقانون • ويشترط لصحة الحوالة أن يصدر بها اقرار مكتوب من الموظف أو العامل وأن تقبلها الجهة التابع لها المحيل أو التى تتولى الصرف » •

فالقاعدة اذن أنه لا يجوز الخصم أو الحجز على كل مستحقات العامل المالية لدى الادارة الا فى حدود الربع ، ولأداء دين نفقة واجبة أو لأداء مايكون مطلوبا من العامل بسبب أداء وظيفته أولا سترداد ما صرف بغير حق ، على أن تكون الأولوية لدين النفقة دائما • كما لا تجوز الحوالة الا فى حدود ربع الباقى بعد الربع الجائز الحجز عليه ، بشرط أن يتم ذلك باقرار كتابى من العامل

وتسرى القاعدة السابقة بالنسبة لجميع العاملين : فهى تسرى على العاملين بالدولة وكذلك على العاملين بشركات القطاع العام ، وسواء كانوا مدنيين أو عسكريين .

ويسرى التقادم الخمسى المنصـوص عليه فى المادة ٣٧٥ من القانون المدنى على المرتبات والمعاشات ، الا أن هذا التقادم يسرى عليه الوقف كاعتقال العامل أو سجنه ، كما أن التقـادم يقطع بالمطالبة أو انتظـلم للسلطة المختصة أو المطالبة القضائية .

ومن ناحية أخرى ، نصت المادة ١٢٢ من الدستور المصرى الحالى على القاعدة العامة فيما يتعلق بسلطة وأداة تحديد أجور العاملين ، حيث قررت ما يلى :

« يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التى تتقرر على خزانة الدولة . وينظم القانون حالات الاستثناء منها والجهات التى تتولى تطبيقها » .

كذلك يعتبر المرتب أو الأجر أحد عناصر العلاقة التنظيمية أو اللائحية التى تربط العاملين بالدولة . ومن ثم فانه يعتبر من قبيل النظام العام ، حيث يتم تحديده وفقا للقانون . وبقـواعد آمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها ، مع حق الدولة فى تعديل المرتبات بالنسبة للمستقبل وبالأداة القانونية المقررة . وحق العامل فى صرف المرتب الذى استحق له فعلا قبل التعـديل .

ولكن اذا تأخرت الادارة فى صرف ما استحقه أحد العاملين من حقوق مالية ، أو اذا حصل أحدهم على اكثر مما يستحق مما يعنى عليه رد هذه الزيادة : هل تستحق فوائد تأخيرية فى الحالتين ؟ .

ترى محكمة القضاء الادارى — وبحق — أن « مرتبات الموظفين وعلاواتهم ومكافآتهم ومعاشاتهم من الحقوق التى نظمتها القوانين بحيث لا يحق لهم الحصول على مبلغ أكثر مما قدرلهم فاذا تأخرت الحكومة فى دفع المستحق عليها فى هذا الشأن فلا سبيل الى المطالبة بفوائد تأخيرية لم تنص عليها القوانين ولم تتضمنها الاعتمادات المدرجة بالميزانية ، وكذلك الحال اذا

ماصرف لموظف مبالغ تزيد على مايستحقة فلا سبيل الى المطالبة بفوائد تأخيرية لم تتضمنها القوانين ومرد ذلك كله الى طبيعة الروابط التى تقوم بين الموظفين والحكومة باعتبارها روابط لائحية تحكمها القوانين واللوائح وليست روابط عقدية تسيطر عليها المصلحة الخاصة (١) كما قرت المحكمة الادارية العليا بأنه « اذا كان مركز الموظف بالنسبة لمرتبة فى المستقبل هو مركز قانونى عام يجوز تغييره فى أى وقت فات مركزه بالنسبة لمرتبة الذى حل فعلا هو مركز قانونى ذاتى ولد له حقا مكتسبا واجب الأداء ، لا يجوز المساس به الا بنص خاص فى قانون وليس فى أداة أدنى كلائحة (٢) .

وفيما يتعلق بطريقة تحديد المرتب أو الأجر ، يأخذ المشرع المصرى بطريقتين فى هذا الشأن : طريقة المرتب أو الأجر الثابت ، وطريقة المرتب أو الأجر المتزايد .

فيحدد مرتب العاملين وفقا لكادرات خاصة بطريقتى المرتب الثابت والمرتب المتزايد ، مثال ذلك ماتنص عليه المادة ٦٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية من أن تحدد مرتبات القضاة بجميع درجاتهم وفقا للجدول الملحق بهذا القانون ، وقد حدد الجدول المشار اليه ربطا سنويا ثابتا لكل من رئيس محكمة النقض (٢٥٠٠ جنيه مرتب و٢٠٠٠ جنيه بدل تمثيل) والنائب العام (٢٠٠٠ جنيه مرتب و١٥٠٠ جنيه بدل تمثيل » ونواب رئيس محكمة النقض ورؤساء محاكم الاستئناف (٢٠٠٠ جنيه مرتب و ٦٠٠ جنيه بدل قضاء) ، ونواب رؤساء محاكم الاستئناف والمحامى العام الأول (١٩٠٠ جنيه مرتب و ٥٧٠ جنيه بدل قضاء) .أما باقى أعضاء الهيئة القضائية ، فقد حدد لهم القانون ربطا متزايدا وذلك بتقرير

---

(١) حكمها بتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٨ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، من أول اكتوبر ١٩٦٦ الى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٩ ، صفحة ٤٣٩ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا ، بتاريخ ١١ فبراير سنة ١٩٥٦ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ، ١٩٥٥ — ١٩٦٥ ، صفحة ١٦٣٧ .

المخصصات السنوية وبدل القضاء لكل منهم وذلك بالاضافة لعلاوات دورية سنوية متدرجة .

كذلك أخذ القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بطريقتى الربط الثابت والربط المتزايد فى تحديد مرتبات العاملين المدنيين ، حيث أحالت المادة ٤٠ منه للجدول المرافق له عند تحديد بداية ونهاية أجور الوظائف بكل درجة ، ويتضح من الجدول المرافق للقانون أن درجة وكيل أول وزارة قد حدد مرتبها السنوى بربط ثابت مقداره ٢١٠٠ جنيه سنويا ، بينما حددت مرتبات بقية الدرجات بربط متزايد يشمل الأجر السنوى بالاضافة للعلاوة السنوية المتدرجة والتى يختلف قدرها باختلاف كل درجة (١) .

كذلك أخذ القانون الحالى للعاملين بشركات القطاع العام بطريقة الأجر الثابت والأجر المتزايد ، فأحالت المادة السادسة والثلاثين منه للجدول المرافق له لتحديد بداية ونهاية أجور الوظائف بكل درجة ، ويبين من هذا

(١) فيما يلى ما يتضمنه الجدول رقم (١) الملحق بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

درجات الوظائف	الأجر السنوى	نسبة الترقية بالاختيار	العلاوة السنوية
درجات الوظائف العليا	جنيه		جنيه
ممتازة	٢١٠٠	—	—
عالية	١٥٠٠—٢٠٤٠	—	٧٥
مدير عام	١٣٢٠—١٩٢٠	٪١٠٠	٧٢
الأولى	٩٦٠—١٦٨٠	٪١٠٠	٦٠
الثانية	٦٦٠—١٥٠٠	٪٥٠	٤٨ ثم ٦٠ إبتداء من ٨٧٦
الثالثة	٣٦٠—١٢٠٠	٪٢٥	٢٤ ثم ٣٦ إبتداء من ٤٨٠ ثم ٤٨ إبتداء من ٦٦٠
الرابعة	٢٤٠—٦٠٠	٪٢٠	١٨ ثم ٢٤ إبتداء من ٣٦٠
الخامسة	٢١٦—٧٢٠	٪١٠	١٢ ثم ١٨ إبتداء من ٢٤٠
السادسة	١٩٢—٥٤٠	—	١٢ ثم ١٨ إبتداء من ٢٤٠

الجدول أنه قد حدد مرتبا سنويا ثابتا قدره ٢١٠٠ للدرجة الممتازة ، بينما حدد أجرا سنويا متدرجا لباقى الدرجات الاخرى وذلك فضلا عن علاوة سنوية يختلف قدرها باختلاف الدرجة (١) •

والأصل هو منح العامل أول مربوط الدرجة عند تعيينه ، ثم يتدرج الى أن يصل الى نهاية مربوط الدرجة ، وذلك كله بالنسبة للوظائف ذات المربوط المتزايد • الا أنه يرد على هذا الأصل بعض الاستثناءات التى نص عليها القانون ، هى :

أولا — فى حالة اعادة تعيين العامل فى وظيفة من مجموعة أخرى فى نفس درجته أو فى درجة أخرى ، يحتفظ له بالأجر الذى كان يتقاضاه فى وظيفته السابقة اذا كان يزيد على بداية الأجر المقرر للوظيفة المعين عليها (المادة ٢٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، والمادة ٢٢ من قانون العاملين بشركات القطاع العام) •

---

(١) فيما يلى ما يتضمنه الجدول رقم (١) الملحق بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ :

درجات الوظائف	الأجر السنوى	نسبة الترقية بالاختيار	العلاوة السنوية
درجات الوظائف العليا	جنيه		جنيه
وكيل أول	٢١٠٠	—	—
وكيل وزارة	١٥٠٠ــ٢٥٤٥	١٠٠٪	٧٥
مدير عام	١٣٢٠ــ١٩٢٠	١٠٠٪	٧٢
الأولى	٩٦٠ــ١٦٨٠	١٠٠٪	٦٠
الثانية	٦٦٠ــ١٥٠٠	٥٠٪	٤٨ ثم ٦٠ إبتداء من ٨٧٦
الثالثة	٣٦٠ــ١٢٠٠	٢٥٪	٢٤ ثم ٣٦ إبتداء من ٤٨٠
			٤٨ إبتداء من ٦٦٠
الرابعة	٢٤٠ــ٩٠٠	٢٠٪	١٨ ثم ٢٤ إبتداء من ٣٦٠
الخامسة	٢١٦ــ٧٢٠	١٠٪	١٢ ثم ٢٨
الخامسة	٢١٦ــ٧٢٠	١٠٪	١٢ ثم ١٨ إبتداء من ٢٤٠
السادسة	١٩٢ــ٥٤٠		١٢ ثم ١٨ إبتداء من ٢٤٠

ثانيا — يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر الاحتفاظ لمن يعين بوظيفة أخرى بالأجر والبدلات التى كان يتقاضاها قبل التعيين ، ولو تجاوز نهاية الأجر والبدلات المقررة للوظيفة الجديدة (المادة ٢٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة (١) ، وتنص على ذات القاعدة المادة : ٤٢ من قانون العاملين بشركات القطاع العام الا أنها أعطت السلطة فى ذلك لرئيس مجلس الوزراء .

ثالثا — يجوز احتساب مدة الخبرة المكتسبة عمليا فى الاقدمية الافتراضية على أن يترتب على ذلك زيادة فى بداية الأجر المقرر أصلا للوظيفة (المادة ٢٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وكذلك المادة ٢٣ من قانون العاملين بشركات القطاع العام) .

---

(١) وقد افتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها بتاريخ ١٩٧٩/١٢/٢٦ ، ملف رقم ٧١٤/٤/٨٦ — بما يلى :

« أنه طبقا للدستور فان رئيس الجمهورية هو صاحب الحق الاصيل فى تعيين الموظفين فى حدود القانون ، وان القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، جعل التعيين فى وظائف الادارة العليا من اختصاص رئيس الجمهورية والتعيين فى الوظائف الادنى بقرار من السلطة المختصة التى عرفتها المادة الثانية من مواد الاصدار بالوزير أو المحافظ او رئيس مجلس الادارة بحسب الاحوال .

كما ان المستفاد من الجدول الملحق بهذا القانون انه لا يجوز وضع العامل على فئة اعلى قبل انقضاء مدة بينية معينة على شغله للفئة الادنى الامر الذى يقتضى الا يتم التعيين الا فى ادنى الدرجات كأصل عام .

ولما كان قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٥ تضمن تعيين (العامل المذكور) فى الفئة الثالثة من المستوى الاول اى فى غير وظائف الادارة العليا وفى غير ادنى فئات التعيين فانه يكون صدر مشوبا بعيب عدم الاختصاص لكون التعيين قد تم باداة غير تلك التى حددها النص ويكون قد خالف القانون بتعيينه العامل فى فئة بداية التعيين . الا انه لما كان عيب عدم الاختصاص الذى شاب القرار اقتصر على مخالفة قواعد الاختصاص فى نطاق الوظيفة الادارية بممارسة سلطة اعلى لاختصاص سلطة أدنى ، فان هذا العيب ليس من الجسامة بحيث يصل الى حد اغتصاب السلطة الذى يؤدى الى انعدام القرار ، وانما هو عيب عدم اختصاص بسيط يتحصن القرار المشوب به بمضى ستين يوما على صدوره . كذلك فان المخالفة المتمثلة فى تعيين العامل فى غير ادنى درجات التعيين قد اسفرت عن اسناد مركز قانونى للعامل فان القرار الصادر بانشاء ذلك المركز يتحصن فى هذا الشق ايضا بمضى المدة القانونية .

. . . .

واذا كان القرار محل البحث قد تحصن فى شـقيه المتعلقين بالتعيين بغير الاداة التى حددها وفى غير ادنى الدرجـات ، فانه لا يتحصـن فيما تضمنه من تحديد مرتب للعامل يزيد على بداية ربط الفئة التى عين عليها، ذلك أن المادة « ١٣ » من القـانون رقم ٥٨ لسـنة ١٩٧١ تقضى بان يمنح العامل عند التعيين اول مربوط الفئة الوظيفية التى يعين عليها ، فضلا عن أن الجدول الملحق بالقانون حـدد بداية معينة لكل فئـة لا تترخص جهة الادارة فى تجاوزها باعتبار ان العامل يستمد حقه فى الراتب من القـانون مباشرة دون أن يلزم لنشوء هـذا الحق صـدور قرار ادارى ، وذلك ان القرار الصادر بالتعيين يقتصر على اسناد الوظيفة الى الموظف ، اما المرتب فلا يملك قرار التعيين ان يحدده وانما يرجع فى شـأنه الى القانون ذاته ، وبالتالى فان القرارات التى تمس الراتب باعتباره حقـا ذاتيا لا يتحصـن بفوات الميعاد ويكون للادارة أن تصحح المخالفة التى تلحق بالراتب فى أى وقت . وعليه يقتصر حق العامل فى الحالة الماثلة على بداية ربط الفئة التى عين عليها وهو ما يقتضى تعديل مرتبه بمنحه اول مربوط تلك الفئة .

ولا يقدح فى ذلك ان المادة « ١٤ » من ذات القانون اجازت منح العامل مرتبا يزيد على بداية ربط الفئة المعـين عليهـا ، اذ انها قصرت ذلك على الحالات التى تحددها اللائحة التنفيذية للقانون ، ومن ثم فان اعمال هذا الحكم قد ظل معطلا غير قابل للتطبيق لعدم صدور تلك اللائحة .

واذا كانت المادة « ٢٦ » من قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسـنة ١٩٧٨ قـد اجازت لرئيس الجمهورية فى الحالات التى يقـدرها أن يقرر الاحتفاظ لمن يعين بوظيفة أخرى بالاجر والبدلات التى كان يتقاضاها قبل تعيينه ولو تجاوز نهاية الاجر والبدلات المقررة للوظيفة الجـديدة ، فان اعمال هذا الحكم مقصور على من كان يشغل وظيفة عامة سابقة . ولما كان العمل السابق للعامل المعروضة حالته قد قضى فى مؤسسة صحفية ، وكان القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٤ بشأن المؤسسـات الصـحفية لم يعتبرها مؤسسات عامة من كل الوجوه وانما حدد ذلك باحوال مسـئولية مديريها ومستخدميها المنصـوص عليها فى قانون العقوبات ، وبما يتعلق بمزاولتها لاعمال التصدير والاستيراد ، فان وظائفهـا لا تعد وظائف عـامة ومن ثم لا يفيد العامل المذكور من حكم تلك المادة . الا أنه يبقى للادارة ان تعمل فى شأنه قواعد حساب مدد الخدمة السابقة ان توافرت شروط تطبيقها » .

لذلك

انتهى راى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الى أن تعيين العامل المذكور بغير الاداه التى حددها القانون وفى غير ادنى الدرجات هـو امر مخالف للقانون تحصن بمضى المدة القانونية اما من حيث المرتب فانه لا يستحق سوى بداية ربط الفئة التى عين عليها .

كذلك يجوز وضع مدة الخبرة العملية فى الاعتبار عند التعيين، وذلك باعطاء علاوة زيادة عن كل سنة من سنوات الخبرة • (المادة ٢٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، والمادة ٢٣ من قانون العاملين بشركات القطاع العام) •

ولا شك فى أن تذويب الفوارق بين فئات العاملين وضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة الكريم والملائم لكل عامل ، يؤدى الى ضرورة تقليل النسبة بين مرتب العامل الذى يعين فى أدنى درجات السلم الادارى ومرتب العامل الذى يعين فى أعلى درجات السلم الادارى •

ويتجه التطور العالمى نحو تقليل الفارق بين أدنى مرتب وأعلى مرتب(١) ففى أفريقيا تتدرج هذه النسبة من ١ الى ٥٠ فى بعض الدول كالسنغال ، ومن ١ الى ٣٥ فى كينيا وغينيا مثلا • وفى آسيا تكون النسبة من ١ الى ١٢ فى معظم دولها ، وهى ذات النسبة فى معظم دول أمريكا اللاتينية • بينما تقل هذه النسبة لتصبح حوالى ١ الى ٧ فى فرنسا ، وحوالى ١ الى ٦ فى المانيا الاتحادية ، أما فى الولايات المتحدة الأمريكية فهى حوالى ١ الى ٨ •

وفى مصر كانت النسبة مرتفعة جـدا ، الا انها اتجهت أخيرا نحو التدنى ، حيث تصل فى ظل قوانيين التوظف الأخيرة الى حوالى ١ الى ١٠ ولكن يلاحظ أن هذه النسبة قد تزيد عن ذلك من الناحية العملية ، وذلك نظر التمتع بعض العاملين ببدلات قد تصل الى ١٠٠٪ من المرتب ، وتمنع البعض أيضا ببعض المزايا العينية • كما أن سياسة الأجور فى مصر لا تقرر وفقا لمستوى الحد الأدنى للمعيشة ، مما يتطلب جعل سلم الأجور متحركا طبقا لتحركات هذا المستوى التى تزيد من عام لأخر •

المطلب الثانى
العلاوات

وهى مبالغ مالية تضاف الى أصل مرتب الموظف ، تشجيعا له من ناحية ، وليتمكن من مواجهة أعباء الحياة المتزايدة بتقدمه فى السن من ناحية أخرى •

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع مؤلف الدكتور حماد محمد شـطا : النظام القانونى للاجور والمرتبات فى الوظيفة العامة ، سابق الاشارة اليه ، صفحة ٢٩١ وما بعدها .

وفضلا عن علاوات الترقية التى سنرجىء الحديث عنها الآن ، فان العلاوات قد تكون علاوات دورية أو عادية ، وقد تكون علاوات تشجيعية .

أولا — العلاوات الدورية :

هى العلاوات التى تمنح للعامل بصفة دورية ، أى كل فترة معينة ، وهى الوسيلة الطبيعية لزيادة المرتب . وهى تمنح للعاملين ذوى المرتبات ذات المربوط المتزايد طالما لم يصل العامل الى آخر مربوط الدرجة ، ولا تمنح للعاملين من ذوى المرتبات ذات المربوط الثابت .

وهى حق للعامل ، لا يجوز حرمانه منه الا فى الحالات ووفقا للشروط التى يحددها القانون .

وكان قانون الموظفين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يقرر العلاوة للموظفين الخاضعين لأحكامه بواقع مرة كل سنتين ، الا أن قوانين العاملين المدنيين بالدولة أرقام ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ و ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، تقرر العلاوة كل سنة ، ووفقا للقانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة (١) بمنح العامل علاوته الدورية المقررة لدرجة وظيفته ، بقرار من السلطة المختصة ، فى أول يناير التالى لانقضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة السابقة،على ألا تغير الترقية من ميعاد استحقاق العلاوة الدورية(٢).

---

(١) تنص المادة ٤١ منه على ما يلى « يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التى يشغلها طبقا لما هو مبين بالجدول رقم (١) المرافق ، بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة . وتستحق العلاوة الدورية فى أول يناير التالى لانقضاء سنه من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة السابقة . ويسرى ذلك على من يعاد تعيينه دون فاصل زمنى . وبالنسبة لمن يعاد تعيينه بفاصل زمنى تستحق العلاوة فى أول يناير التالى لانقضاء سنه من تاريخ اعادة التعيين .

ولا تغير الترقية من موعد استحقاق العلاوة الدورية . ويصدر بمنح العلاوة قرار من السلطة المختصة » . كما تنص المادة ٣٧ من اللائحة التنفيذية للقانون على ما يلى : « على ادارة شئون العاملين أن تعرض على لجنة شئون العاملين قبل موعد استحقاق العلاوة الدورية بخمسة عشر يوما على الاقل كشفا بالمستحقين لها ومذكرة عن حالة كل من يكون قد وقعت عليه جزاءات .

(٢) افتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوة والتشريع — بجلستها بتاريخ ١٩٨٠/١/٢٣ ، ملف رقم ٥٠٨/٣/٨٦ — بأن القانون رقم ٥٨ لسنة =

وقد بين القانون حالات حرمان العامل من العلاوة أو تأجيلها ، وهى :

١ — تقديم تقرير سنوى بمرتبة ضعيف :

يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية .

٢ — توقيع جزاء تأديبى بالحرمان من العلاوة :

يحرم العامل من نصف مقدار العلاوة الدورية ، وذلك كجزاء تأديبى يصدر به قرار من السلطة المختصة أو حكم من المحكمة التأديبية المختصة.

٣ — توقيع جزاء تأديبى بتأجيل العلاوة :

يؤجل منح العامل العلاوة الدورية لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، وذلك كجزاء تأديبى من السلطة المختصة أو المحكمة التأديبية المختصة .

وفى هذه الحالة لا يغير التأجيل موعد استحقاق العلاوة التالية ، حيث تستحق فى الميعاد العادى الا اذا أجلت كجزاء تأديبى جديد . كذلك يستحق العاملون المدنيون ذوى الكادرات الخاصة علاوات دورية بالنسبة لذوى الربط المتزايد منهم ، وذلك وفقا للشروط الواردة بالقوانين الخاصة بهم وبالقدر المحدد فى الجداول المرفقة بهذه القوانين ، مثال ذلك أعضاء السلطة القضائية ، وأعضاء مجلس الدولة ، وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات .

=

١٩٧١ كان يحدد يناير التالى لمضى عامين على التعيين موعدا لاستحقاق المعين لأول مرة للعلاوة الدورية وأن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، المعمول به أعتبارا من ١٩٧٨/٧/١ الغى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وقرر استحقاقه لها فى يناير التالى لمضى عام واحد على التعيين . ومن ثم فان مقتضى اعمال احكام القانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بأثر مباشر منح كل من مضى على تعيينه عام علاوة دورية فى أول يناير سنة ١٩٧٩ اعمالا للقاعدة الواردة به والتى تقضى باستحقاق العلاوة فى يناير من كل عام . ولاوجه للقول بمنح من لم يكمل عامين واكمل عام فى أول يناير سنة ١٩٧٨ علاوة دورية مع صرف الفروق من ١٩٧٨/٧/١ لوقوع الأجل الأول فى المجال الزمنى لأعمال أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى كان يشترط مضى عامين على التعيين لاستحقاق العلاوة الدورية .. » .

وبصفة عامة ، يلاحظ أن علاوات العاملين المدنيين بالدولة هي علاوات سنوية يحدد القانون قيمتها ، من ناحية • وأن قيمتها تزيد بارتفاع الدرجة الوظيفية للعامل ، من ناحية ثانية • وأنها تمنح بقرار من السلطة المختصة ، من ناحية ثالثة •

أما العاملون بشركات القطاع العام فيستحقون — عدا شاغلى الدرجة الممتازة — علاوات سنوية أيضا ، وذلك وفقا للجدول الملحق بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بهم ، الا أن المادة السابعة والثلاثين من القانون المذكور قد نصت صراحة على أن « يقرر مجلس الادارة فى ختام كل سنة مالية مبدأ استحقاق العاملين العلاوة الدورية أو عدم استحقاقها وذلك فى ضوء المركز المالى وما تحقق من أهداف » •

كما يجوز للمجلس أن يقرر استحقاق نسبة من العلاوة الدورية، وفى هذه الحالة لا يجوز أن تزيد النسبة المستحقة من العلاوة فى الوظائف العليا عنها فى وظائف الدرجات الأدنى ، وذلك بمراعاة حكم المادة ٣٠ من هذا القانون (هذه المادة خاصة بحرمان العامل المقدم عنه تقرير بدرجة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية) •

ويجب فى جميع الأحوال أن يعتمد قرار مجلس الادارة من الجمعية العمومية للشركة •

كذلك قرر قانون العاملين بشركات القطاع العام ما يلى بالنسبة للحرمان أو تأجيل منح العلاوة الدورية :

أولا — يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية التى يقرر مجلس الادارة صرفها (المادة ٣٠) •

ثانيا — من الجزاءات التى أجازت المادة ٨٢ توقيعها على العاملين من غير شاغلى الوظائف العليا •

(ا) الحرمان من نصف العلاوة الدورية •

(ب) تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر •

ومن حيث أثر الخصم من المرتب بسبب توقيع الجزاء أو بسبب الانقطاع عن العمل على البدلات ، قررت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع — بجلستها بتاريخ ١٩/٣/١٩٨٠ ملف رقم ٨٦/٤/٦٥٨ — مبدأ هاما مؤداه حرمان العامل من البدلات المقررة له ، اذ ترى •

« ان العامل يستحق اجرا مقابل ما يؤديه من عمل وفقا لنظام الدرجات المنصوص عليه بجدول المرتبات الملحق بقانون العاملين ، كما انه يستحق بدلات ربط المشرع بينها وبين ما يؤديه من عمل برباط لا انقصام له شأنها فى ذلك شأن الاجر والراتب المحدد فى جدول المرتبات ، فلقد ناط بدل التمثيل بشغل الوظيفة والقيام باعبائها وعلق استحقاق باقى البدلات على ظروف ومخاطر العمل أو طبيعة المنطقة التى يؤدى فيها العمل ، أو الحرمان من مزاولة المهنة بسبب اداء العمل ، ومن ثم فان البدلات بصفة عامة تعد مقابلا للعمل الذى يؤديه العامل مثلها مثل الاجر المقرر للعامل • لذلك فان كل ما يؤدى الى حرمان العامل من المقابل المحدد للعمل يؤدى حتما الى حرمانه من تلك البدلات التى لا تختص فى هذا الصدد بطبيعة خاصة تغاير تلك التى يخضع لها المرتب الاصلى باعتبارانها مقررة للعمل ذاته وليس للعامل •

وبناء على ذلك فانه لما كان توقيع جزاء الخصم من الراتب يهدف الى حرمان العامل من ثمار عمله وجهده لاخلاله بواجبات وظيفته أو بكرامتها أو لاهماله فى أداء العمل المنوط به فان هذا الجزاء ينصرف الى كل ما ينتج عن العمل فيشمل المرتب الأصلى والبدلات بغير تفرقة بينهما •

لذلك : انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الى ان توقيع الجزاء بالخصم من الأجر يؤدى الى حرمان العامل من أجره الأصلى والبدلات المقررة له بسبب العمل المسند اليه » •

ثانيا — العلاوات التشجيعية :

هى علاوات استثنائية ، تعطى للعامل تقديرا لجهوده وامتيازه فى أداء عمله •

وقد نصت عليها المادة ٥٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة (١) ، حيث أجازت للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز الاجر المقرر للوظيفة — وذلك بمراعاة ما يلى :

---

(١) تفسيرا لأحكام العلاوة التشجيعية التى نصت عليها المادة ٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، افتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع — بجلستها بتاريخ ١٩/٣/١٩٨٠ ، ملف ٥١٦/٣/٨٦ — بما يأتى:

« ويبين من هذا النص أن المشرع أجاز للسلطة المختصة منح العاملين علاوات تشجيعية بمقدار العلاوات الدورية دون التقيد بنهاية ربط الدرجة واشترط لمنحها الحصول على تقدير كفاية بمرتبة ممتاز عن العامين الاخيرين واداء عمل مميز ولم يجز منحها للعامل الا مرة واحدة كل سنتين ووضع حدا اقصى لعدد العاملين الذين يحصلون عليها هو (١٠٪) من عدد العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حده .

• ولما كان هذا الحكم قد تضمن تحديدا تحكميا جامدا للحد الاقصى لعدد العاملين الذين يجوز منحهم العلاوة التشجيعية فانه لا يجوز تطبيق هذا النص بما يؤدى الى تجاوز النسبة المئوية التى تمثل الحد الاقصى المشار اليه بجبر الكسر الى واحد صحيح عندما يقل عدد العاملين عن عشرة افراد ولا وجه للقول بان التمسك بالحد الاقصى على هذا النحو الجامد سيؤدى الى تعطيل تطبيق النص الذى قرر منح العلاوة التشجيعية ذلك لان عدم تطبيق النص فى هذه الحالة انما يرجع الى عدم تحقق الشروط اللازمة لتطبيقه والمستفادة من النص المقرر له لعدم توافر عدد العاملين اللازم لاعماله فى درجة واحدة بذات المجموعة اما القول بان تلك النتيجة تتعارض مع قواعد العدالة لكونها تؤدى الى حرمان عدد من العاملين من العلاوات التشجيعية لسبب لا يرجع اليهم مع توافر شروط منحها فى حقهم فهو قول مردود بأن الحكمة من منح تلك العلاوة وهى تمييز العامل المجد على نحو يدفع باقى العاملين الى الاقتداء به لن تتحقق داخل المجموعة القليلة العدد اذ سيتوقع كل منهم الحصول عليها بعد دورة زمنية محددة بغير ان يضطر الى الدخول فى منافسة مع زملائه يبذل فيها جهدا غير عادى ، ومن ثم فان حجب العلاوة التشجيعية عن المجموعة التى لا تنتج النسبة المئوية فيها واحدا صحيحا لا يتعارض مع قواعد العدالة فضلا عن ذلك فان مكافأة العامل المجد داخل مثل هذه المجموعة يمكن ان
=

١ — أن تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتاز فى العامين الأخيرين ، وأن يكون قد بذل جهدا خاصا أو حقق اقتصادا فى النفقات أو رفعا لمستوى الأداء .

٢ — ألا يمنح العامل العلاوة التشجيعية أكثر من مرة كل سنتين .

=

يتم عن طريق نظام الحوافز او المكافآت التشجيعية المنصوص عليهما بالمادتين ٥٠ و ٥١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

ولما كانت المادة (٥٢) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تشترط لمنح العلاوة التشجيعية حصول العامل على تقدير كفاية بمرتبة ممتاز عن السنتين الاخيرتين وكانت المادة ٢٨ من هذا القانون تقصر تقدير الكفاية على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الاولى فما دونها فانه لا يجوز منح تلك العلاوة للعاملين من شاغلى درجات الوظائف العليا التى تشمل درجة وكيل اول ودرجة وكيل وزارة ودرجة مدير عام — لعدم خضوعهم لنظام تقارير الكفاية ، ولا يدحض ذلك ان المادة ٣٨ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الصادرة بقرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٨ قد تضمنت ما يفيد جواز منح شاغلى الوظائف العليا تلك العلاوة دون التقيد بالشروط المنصوص عليها بالمادة (٥٢) من القانون مع التقيد بتلك الشروط عند النظر فى منحها لشاغلى الدرجة الاولى فما دونها — ذلك لان اللائحة التنفيذية لا تقوى وفقا لقواعد التدرج التشريعى على اضافة حكم جديد يهدر الشروط المنصوص عليها بالقانون لمنح العلاوة التشجيعية كما انها لا تملك الخروج على الدلالة الصريحة لنص القانون والتى من مقتضاها استبعاد شاغلى الوظائف العليا من المخاطبين بنص المادة (٥٢) من القانون لتخلف شرط تقارير الكفاية فى شأنهم .

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الى ما يأتى :

أولا — وجوب الالتزام عند منح العلاوة التشجيعية بالنسبة التى حددها القانون دون جبر .

ثانيا — عدم جواز منح تلك العلاوة للعاملين من شاغلى الوظائف العليا » .

٣ — ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠٪ من عدد العاملين فى وظائف كل درجة •

على ألا يغير منح العلاوة التشجيعية من استحقاق العامل لعلاوته الدورية فى موعدها •

وفضلا عن ذلك ، أجاز القانون للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة العلمية الأولى ، وذلك وفقا للقواعد والاجراءات التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية .•

وقد أخذ قانون العاملين بشركات القطاع العام أيضا بفكرة العلاوة التشجيعية ، فنص عليها فى المادة ٥٠ منه ، وهى تمنح بقرار من رئيس مجلس ادارة الشركة وبذات الشروط المنصوص عليها فى المادة ٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، باستثناء الشرط الأول الذى خفف من شدته ، اذ يكتفى بأن « يكون العامل قد حقق اقتصادا فى النفقات أو رفعا لمستوى الأداء أو زيادة فى الانتاج أو أن تكون كفايته قد حددت بمرتبة ممتاز عن العامين الاخيرين » •

كذلك أخذ قانون العاملين بشركات القطاع العام بفكرة العلاوة التشجيعية لأولئك الذين يحصلون على مؤهلات دراسية أثناء العمل ، مع اختلاف عن النص الوارد فى قانون العاملين المدنيين بالدولة ، اذ نصت المادة ٥٠ من القانون الأول على مايلى : « كما يجوز لرئيس مجلس الادارة منح علاوة تشجيعية للعامل الذى يحصل أثناء خدمته على مؤهل أعلى يتفق مع طبيعة عمله بالشركة مع قيامه بواجبات وظيفته أو على درجة علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الأولى وذلك وفقا للقواعد والاجراءات التى يصدر بها قرار من رئيس الوزراء » •

بينما نصت المادة ٥٢ من القانون الثانى على ما يلى :

« ... كما يجوز للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الأولى وذلك وفقا للقواعد والاجراءات التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية » .

المطلب الثالث

البدلات والحوافز والمكافآت

الأصل أن تكون البدلات لاعتبارات موضوعية ومقابل أعمال وظيفية يقوم بها العامل فعلا ، وهى تعنى منح العامل مبلغا ثابتا من المال زيادة على مرتبه .

ومن ثم ينبغى أن تمنح البـدلات والحوافز والمكافآت لقـاء عمل فعلى ، لا أن تكون مجرد وسيلة لزيادة مرتبات البعض دون البعض الآخر مما يتنافى مع العدالة ، ولا أن تكون استجابة لبعض جماعات الضغط ذات النفوذ ، مما يتنافى مع المساواة ، ولا أن تكون أداة للترغيب أو الترهيب تعطى لمن يطيع وتمنع عمن لا يطيع ، مما يتنافى مع الحرية والاستقلال فى أداء العمل الوظيفى .

وقد أخذ المشرع المصرى بفكرة البدلات والحوافز والمكافآت ، وان كانت فى بعض الحالات لا تقوم على أسس موضوعية مما يوجد الفرقة ويثير النفوس ، ولعل مرد ذلك الى عدم وجود سياسة عامة للأجور ، بحيث يتم تحديد الأجور والمرتبات بما يتفق مع ارتفاع الاســعار من ناحية ، ويكفل حياة كريمة ولائقة للعاملين من ناحية أخرى .

وقد قرر قانون العاملين المدنيين بالدولة القواعد التالية فى هذا الشأن:

أولا — يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل لشاغلى الوظائف العليا بحسب مستوى كل منها وفقا للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن ، وذلك بحد أقصى ١٠٠٪ من بداية الاجر المقرر للوظيفة . ويصرف هذا البدل لشاغلى الوظيفة المقرر لها ، وفى حـالة خلوها يستحق لمن يقوم بأعبائها .

ولا يخضع هذا البدل للضرائب .

ثانيا — يجوز لرئيس مجلس الوزراء — بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية — منح البدلات الآتية ، وتحديد فئة كل منها وفقا للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن ، وبمراعاة ما يلى :

١ — بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة بحد أقصى ٤٠٪ من بداية الأجر المقرر للوظيفة .

٢ — بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البدل أثناء اقامتهم فى هذه المناطق ، ولا يخضع هذا البدل للضرائب .

٣ — بدلات وظيفية تقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة وذلك فى حدود الاعتمادات المالية المخصصة بالموازنة .

ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقا لما تقدم على ١٠٠٪ من الأجر الأساسى .

ثالثا — يجوز منح بعض العاملين مزايا عينية ، وذلك وفقا لنظام المزايا العينية الذى يصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية .

رابعا — يستحق شاغل الوظيفة مقابلا عن الجهود غير العادية والأعمال الاضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة ، وذلك طبقا للنظام الذى تضعه السلطة المختصة ، ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأحوال .

خامسا — تضع السلطة المختصة نظاما للحوافز المادية والمعنوية بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الانتاج على أساس معدلات قياسية للأداء .

سادسا — يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثا أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير فى النفقات .

سابعا — يجوز منح رواتب اضافية للعاملين خارج الجمهورية ، وذلك وفقا للشروط والأوضاع التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية

كذلك نص القانون على أن يسترد العامل النفقات التى يتحملها فى سبيل أداء أعمال الوظيفة ، وذلك فى الأحوال ووفقا للأوضاع والشروط التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية .

وبالنسبة للاختراعات والمصنفات التى يبتكرها العامل أثناء تأدية وظيفته أو بسببها ، نصت المادة ٤٨ على أن يكون للعامل،فى جميع الأحوال ، الحق فى تعويض عادل يراعى فى تقديره تشجيع البحث والاختراع .

كذلك اهتم قانون العاملين بشركات القطاع العام بالبدلات والحوافز والمكافآت ، فخصص لها الفصل السادس منه بعنوان « فى البدلات والمزايا المادية والعينية والتعويضات » ، فأجاز لمجلس الادارة — مع مراعاة القرارات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء — منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها ، وذلك وفقا للنظام الذى يضعه فى هذا الشأن :

١ — بدل تمثيل لأعضاء مجلس الادارة المعينين وشاغلى الوظائف العليا والوظائف الرئيسية التى يحددها مجلس الادارة ، وذلك فى حدود ٥٠٪ من بدل التمثيل المقرر لرئيس مجلس الادارة (يحدد بدل تمثيل رئيس مجلس الادارة بقرار من رئيس مجلس الوزراء) .

٢ — بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة ، وذلك بحد أقصى ٤٠٪ من بداية الأجر المقرر للوظيفة التى يشغلها العامل .

٣ — بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البدل أثناء اقامتهم فى هذه المناطق ، ولا يخضع هذا البدل للضرائب .

٤ — بدلات وظيفية يقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة وذلك بالفئات المقررة للعاملين المدنيين بالدولة .

٥ — بدلات خاصة للعاملين بفروع الشركة خارج الجمهورية ، وذلك بالفئات التى يحددها مجلس الادارة .

كما نصت المادة الثالثة والأربعين على أن يضع مجلس الادارة — بالاشتراك مع اللجنة النقابية للشركة — نظاما للمزايا العينية التى يجوز منحها لبعض العاملين الذين تقتضى طبيعة أعمالهم تقرير هذه المزايا ، وذلك طبقا للقواعد والضوابط التى يقررها فى هذا الشأن .

كما يستحق العامل مقابلا عن الجهود غير العادية والأعمال الاضافية التى يكلف بها من الرئيس المختص ، وكذلك تعويضا عادلا عن الاختراعات والمصنفات التى يبتكرها أثناء عمله أو بسبب تأدية وظيفته ، وذلك كله طبقا للقواعد التى يضعها مجلس الادارة فى هذا الشأن . كذلك يصرف للعامل بدل السفر ومصروفات الانتقال التى ينفقها فى سبيل أداء وظيفته ، وذلك وفقا لقرار رئيس مجلس الوزراء فى هذا الشأن .

المطلب الرابع
المعاشات والمكافآت التقاعدية

بانتهاء الخدمة لأحد الأسباب التى حددها القانون ، يستحق العامل معاشا أو مكافأة تصرف له أو للمستحقين من ذويه الذين حددهم القانون .

ويستحق العامل مكافأة التقاعد اذا كان لم يستوف شروط استحقاق المعاش فى تاريخ انتهاء خدمته، بينما يستحق معاشا اذا استوفى هذه الشروط .

فالمكافأة اذن هى مبلغ من المال يدفع دفعة واحدة للعامل الذى لم يستوف شروط استحقاق المعاش ، بينما يعتبر المعاش مرتبا يتقاضاه العامل أو المستحقين بواقع مبلغ معين يدفع شهريا .

وتأتى الأموال المخصصة للمعاشات أو لمكافآت المتقاعدين من مصدرين ، هما : ما يستقطع من مرتب العامل شهريا لحساب التأمين والمعاشات وهو بواقع ١٠٪ من قيمة المرتب الأصلى المستحق للعامل ، وكذلك حصة الحكومة فى التأمين والمعاشات وهى بواقع ١٥٪ من مرتب

العامل ، وتودع جميعا فى حساب صندوق التأمين والمعاشات ، حيث يتم ايداعها بالبنوك واستثمارها لصالح الصندوق الذى يقوم بدفع المعاشات أو مكافآت التقاعد للعاملين طبقا للشروط التى يحددها القانون فى هذا الشأن .

ولئن كان المعاش أو المكافأة التقاعدية يعتبر حقا مكتسبا للعامل عند استحقاقه ، الا أنه يعد أحد عناصر المركز التنظيمى أو اللائحى للعامل ، حيث يمكن تعديل شروطه بما تتطلبه المصلحة العامة ، مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة .

ولقد مر نظام المعاشات والمكافآت التقاعدية بتطورات متلاحقة ، حيث كانت البداية منذ الأمر العالى الصادر بتاريخ ٢٦ديسمبر سنة١٨٥٤ بشأن المعاشات المدنية ، ثم توالت الأوامر والقوانين تباعا فى هذا الشأن الى أن صدر القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الخاص « بالتأمين الاجتماعى » وتعديلاته فى هذا الشأن ، حيث يطبق — وفقا للمادة الثانية منه — على جميع العاملين سواء العاملين المدنيين بالدولة أو العاملين بشركات القطاع العام أو العاملين بالقطاع التعاونى أو العاملين بالقطاع الخاص ، مع اختلاف الأحكام المطبقة على كل فئة من هذه الفئات (١) .

ولقد تضمن قانون التأمين الاجتماعى وتعديلاته ، مزايا عديدة للعاملين المتقاعدين ، حيث وضع حدا أدنى للمعاش كان تسعة جنيهات زيدت أخيرا لتصبح اثنى عشر جنيها شهريا . كما أعفى المعاش والتعويض الاضافى والاعانات والمنح من الخضوع للضرائب والرسوم بكافة أنواعها ، كما قرر بأنه لايجوز حرمان المؤمن عليه أو صاحب المعاش من المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة كليا أو جزئيا لأى سبب من الأسباب . كما نصت

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن نظام المعاشات والمكافآت التقاعدية ، راجع عرضا شاملا لأحكامه فى مؤلف الاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوى . مبادىء القانون الادارى . الكتاب الثانى . سابق الاشارة اليه ، صفحة ٣٦٥ وما بعدها .

المادة ١٠٣ منه على بعض التيسيرات التي يجوز لرئيس الجمهورية منحها لأصحاب المعاشات الخاضعين لأحكام هذا القانون ، مثل تخفيض نسبى فى تعريفة السكك الحديدية ووسائل المواصلات العامة الأخرى ، وتخفيض أسعار دخول النوادى والمتاحف والمعارض ودور السينما والمسارح المملوكة للدولة ، وتخفيض نفقات الاقامة فى دور العلاج التابعة للدولة ، وقد صدر القرار الجمهورى فى هذا الشأن ، وذلك فى الاحتفال بعيد التأمينات فى أكتوبر سنة ١٩٨٠ .

وقد بينت المادة الثانية عشرة من قانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته ، الحالات التى يستحق فيها المعاش (١) ، وهى :

أولا — انتهاء خدمة العامل ببلوغه سن التقاعد المنصوص عليها فى قانون التوظف الخاضع له ، وذلك متى بلغت مدة اشتراكه فى التأمين ١٢٠ شهرا على الأقل .

ثانيا — انتهاء خدمة العامل للفصل بقرار من رئيس الجمهورية أو بسبب الغاء الوظيفة بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة أو شركات القطاع العام ، متى بلغت مدة اشتراكه فى التأمين ١٨٠ شهرا على الأقل .

ثالثا — انتهاء خدمة العامل للوفاة أو العجز الكلى أو العجز الجزئى المستديم ، متى ثبت عدم وجود عمل آخر له لدى صاحب العمل ، وذلك أيا كانت مدة اشتراكه فى التأمين .

---

(١) مما هو جدير بالذكر أن العامل هو الذى يستحق المعاش اذا كان حيا وقت استحقاقه ، أما فى حالة وفاة العامل فان الذى يستحق المعاش ليسوا الورثة الشرعيين ، بل أشخاص حددهم القانون فى المادة ١٠٤ منه ، وهم « الأرملة والمطلقة والزوج والأبناء والبنات والوالدين والاخوة والأخوات الذين تتوافر فيهم حتى تاريخ وفاة المؤمن عليه أو صاحب المعاش شروط الاستحقاق المبينة فى القانون » .

ولا يتحدد نصيب كل مستحق حسب نظام الارث الشرعى كما هو الحال فى التركة ، بل تدخل المشرع فحدد نصيب كل مستحق فى الجدول رقم ٣ الملحق بقانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ .

رابعا — وفاة العامل أو ثبوت عجزه عجزا كاملا خلال سنة من تاريخ انتهاء خدمته بشرط عدم تجاوزه سن التقاعد الخاص به أو سن الستين وعدم صرفه تعويض الدفعة الواحدة ، وذلك أيا كانت مدة اشتراكه فى التأمين .

خامسا — انتهاء خدمة العامل لغير الأسباب المنصوص عليها فى البنود الثلاثة الأولى ، اذا كانت مدة اشتراكه فى التأمين ٢٤٠ شهرا على الأقل .

فاذا انتهت خدمة العامل ولم تتوافر فيه شروط استحقاق المعاش ، استحق العامل مبلغا اجماليا بصرف له دفعة واحدة يسمى « تعويض الدفعة الواحدة » ، تقدر قيمته بواقع ١٥٪ من الأجر السنوى عن كل سنة من سنوات الخدمة .

والحالات التى أجاز فيها المشرع صرف تعويض الدفعة الواحدة هى :

١ — مغادرة العامل الأجنبى للبلاد نهائيا أو اشتغاله فى الخارج بصفة دائمة أو التحاقه بالبعثة الدبلوماسية فى سفارة أو قنصلية دولته .

٢ — بلوغ العامل سن الستين .

٣ — هجرة العامل .

٤ — الحكم على العامل نهائيا بالسجن مدة عشر سنوات فأكثر أو بقدر المدة الباقية لبلوغه سن الستين أيهما أقل .

٥ — اذا نشأ لدى العامل خلال مدة سجنه عجز جزئى مستديم يمنعه من مزاولة العمل .

٦ — فصل العامل بقرار من رئيس الجمهورية .

٧ — انتظام العامل فى سلك الرهبنة .

٨ — التحاق العامل بالعمل فى احدى الجهات المستثناة من تطبيق

أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بالشروط والأوضاع التى يصدر بها قرار من وزير التأمينات •

٩ ـ عجز العامل عن العمل عجزا كاملا •

١٠ ـ وفاة العامل •

وفضلا عما سبق ، فقد قررت المادة ١١٧ من قانون التأمينات الاجتماعية حق العامل فى الحصول على « تعويض اضافى » وهو بمثابة تأمين يهدف الى حماية الموظفين من آثار الوفاة المبكرة والعجز عن العمل كليا أو جزئيا بسبب أداء الخدمة ، ويستحق العامل مبلغ التعويض الاضافى فى الحالات التالية :

١ ـ انتهاء خدمة المؤمن عليه للعجز الكامل أو الجزئى ، متى أدى ذلك لاستحقاقه معاشا •

٢ ـ انتهاء خدمة المؤمن عليه للوفاة •

٣ ـ وفاة صاحب المعاش مع عدم وجود مستحقين للمعاش •

٤ ـ ثبوت العجز الكامل أو وقوع الوفاة نتيجة اصابة عمل بعد انتهاء الخدمة •

فاذا كان العامل حيا ، أعطى قيمة التعويض الاضافى ، أما اذا كان قد توفى ، فان المشرع قد أعطى للعامل حق تحديد من يستحق التعويض الاضافى • فاذا لم يحدد العامل أحدا ، كان التعويض الاضافى من حق الورثة الشرعيين •

وفى حالة وفاة العامل ، أوجب المشرع دفع نفقات الجنازة بواقع معاش شهر ، وذلك فضلا عن « منحة الوفاة » التى تستحق عن شهر الوفاة والشهرين التاليين بالأضافة الى صرف الأجر المستحق عن أيام العمل خلال شهر الوفاة •

المبحث الثانى

الترقيات

تلعب الترقيات دورا أساسيا سواء بالنسبة للادارة أو بالنسبة للموظف العام : فهى أداة لحفز وتشجيع الأبناء من عمالها واختيار قيادات العمل الادارى من بينهم ، كما أن الترقيات هى أمل الموظف لزيادة حقوقه المالية من ناحية ، ورفع مستواه فى مدارج السلم الادارى بما يعلى من شأنه ويزيد من قدره من ناحية أخرى •

فالترقية اذن هى تقليد الموظف أو العامل مركز وظيفى أعلى من المركز الذى كان يشغله ، وذلك بشغله درجة وظيفة أعلى من الدرجة الوظيفية التى كان يشغلهـا قبل الترقية •

ومن ثم يجب عدم الخلط بين الترقية والتعيين ، فالترقية تصدق على تقلد العامل لوظيفة أعلى فى مدارج السلم الوظيفى الذى ينخرط فيه ، أما التعيين فهو دخول العامل الخدمة لأول مرة (١) •

ولئن كان يترتب على الترقية — عادة — نفع مادي يتمثل فى زيادة المرتب وغيره من الحقوق المالية ، وهذا ما يحدث فى معظم الترقيات • الا أنه قد يرقى الموظف أو العامل دون أن يترتب على ذلك أى نفع مادى بل مجرد النفع الأدبى المتمثل فى صعوده فى مدارج السلم الادارى داخل الهرم الوظيفى ، فالترقية وان كانت تنصرف أساسا الى تعيين الموظف فى درجة، « الا أنه لاشك فى أنه يندرج فى مدلولها وينطوى فى معناها تعيين الموظف فى وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التى يشغلها فى مدارج السلم الادارى ، اذ أن الترقية بمعناها الأعم هى ما يطرأ على الموظف من تغيير فى مركزه القانونى يكون من شأنه تقديمه على غيره فى مدارج السلم الوظيفى والادارى • ويتحقق ذلك أيضا بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته فى مجال الاختصاص وأن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادى (٢) •

---

(١) فتوى الجمعية العمومية بتاريخ ١٩٨٠/٥/٢٠ ، فتوى رقم ٥٧٨ (ملف ٤١٣/٣/٨٦) •

وتتنوع نظم الترقية وتتباين فيما بينهما : فقد تكون الترقية على أساس الأقدمية بما تحققه من طمأنينة واستقرار ، وقد تكون على أساس القدرة والكفاءة بما قد تحققه من مراعاة للعاملين الأكفاء فى أداءالعمل الادارى ، كما قد تكون الترقية على أساس الجمع بين الأقدمية والكفاءة بما يراعى الطمأنينة والاستقرار من ناحية والاجتهاد والتفانى فى العمل من ناحية أخرى .

ومهما كان أساس الترقية ، فلابد من صدور قرار بها من السلطة المختصه ، وهى تصدر هذا القرار بمقتضى سلطتها التقديرية ، وذلك اذا توافرت الشروط التى يتطلبها القانون فى هذا الشأن ، فضلا عن عدم وجود مانع يحول دون الترقية .

وتلعب تقارير الكفاية دورا هاما فى مجال الترقية ، حيث تكون أساسا لقياس كفاية أداء العاملين عند ترقيتهم .

وللالمام بالجوانب المختلفة لكل ما سبق ، سنقسم هذا المبحث الى أربعة مطالب ، وهى .

المطلب الأول ــ نظم الترقية

المطلب الثانى ــ شروط الترقية

المطلب الثالث ــ موانع الترقية

المطلب الرابع ــ تقارير الكفاية

المطلب الأول
نظم الترقية

نظرا للدور الهام الذى تلعبه الترقية فى حياة الموظف من الناحيتين الأدبية والمادية ، وانعكاس كل ذلك على العمل الادارى أن سلبا وان ايجابا ، تحاول الدول المختلفة اختيار نظام الترقية الذى يكفل الاستقرار والطمأنينة للعاملين ، ويسهم فى تحقيق الكفاية والفاعلية للعمل أو النشاط الادارى .

الا أن اختيار الدولة لنظام للترقية دون آخــر لايقوم على أســاس المفاضلة المجردة بينهما ، بل تتأثر الدولة فى هــذا الاختيار بالظــروف والاعتبارات المختلفة ، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتمــاعية أو ادارية •

فقد تتأثر الدولة عند اختيار نظام معين للترقية ببعض الاعتبارات والظروف السياسية ، مثل : حداثة الحصول على الاستقلال ، الاعتمادعلى بعض المعونات من الدول أو الهيئات الدولية ، وغيرهــا من الظــروف السياسية التى قد تؤثر على سياسة التوظف ونظم الترقية بصفة عامة •

ومن أمثلة الظروف الاقتصادية التى تؤثر فى تفضيل نظام معين للترقية دون غيره ، ارتفاع أو انخفاض مســتوى الدخل القومى ، الاســتقرار الاقتصادى ومدى التضخم ، ومدى اتساع نشاط القطاع الخاص وقدر الحريات الاقتصادية المكفولة له ••• الخ •

ومن الظروف الاجتماعية التى يمكن أن تؤثر فى تفضيل الأخذ بنظام للترقية دون غيره : التمييز العنصرى ، والتمييز الفئوى ، والتمييز الطائفى وبصفة عامة كل الظروف التى تدعو لمخالفة مبدأ المساواة وعدم التمييز بين المواطنين بسبب اللون أو الجنس أو العقيدة •

أما الظروف والاعتبارات التى قد تؤثر عند تقرير نظام معين للترقية دون غيره فتتمثل فى مبدئى التخصص والتدرج الهرمى •

فالوظيفة العامة تقوم — فى الوقت الحاضر — على مبدأ التخصص بل غدا التخصص ، وفى كثير من الحالات التخصصى الدقيق ، أساسا عاما عند الاختيار لشغل الوظائف العامة ، الأمر الذى يكون له أثره عند اختيار نظام معين للترقية ، وذلك حتى تتحقق العدالة والفاعلية بالنسبة لكــافة التخصصات المختلفة (١) •

---

(١) ففى حالة وجود درجة واحدة للترقية ، يؤدى التخصص الى عدم مراعاة الاقدمية بين ذوى التخصصات المختلفة ، فاذا كانت مواصــفات =

ومن ناحية أخرى ، يأخذ التنظيم الادارى حاليا شكل هرم متعدد الدرجات والمستويات ، فضلا عن أن قاعدته تكون — دائما — أكثر اتساعا من قمته ، الأمر الذى يؤدى الى أن تقل فرص الترقى كلما ارتفع العامل سلم التدرج الادارى داخل الهرم الوظيفى ، مما يؤثر بدوره عند اختيار نظام للترقية دون غيره •

ومراعاة للاعتبارات السابقة وغيرها ، ظهر نظامان للترقية : الترقية على أساس الأقدمية أو الترقية على أساس الكفاية ، أو بالاختيار ، ثم ظهر نظام ثالث يجمع بين نظامى الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار •

أولا — الترقية بالأقدمية :

الأقدمية هى مركز قانونى ذاتى ، تحدده القوانين واللوائح ، به يتحدد وضع العامل وترتيبه بين زملائه فى ذات الدرجة •

ويمتاز نظام الترقية بالأقدمية بالبساطة والوضوح ، حيث تتم الترقية بقدر عدد الدرجات الشاغرة ووفقا لترتيب أقدمية العاملين فى الدرجة المرقى منها ، فيرقى أقدم العاملين فى الدرجة الأدنى للدرجة الأعلى الشاغرة ، ثم يرقى من يليه بذات الطريقة ، وهكذا بالنسبة لبقية العاملين ، وبقدر عدد الدرجات العليا الشاغرة والتى تقرر شغلها بالترقية •

ويتميز نظام الترقية بالأقدمية بأنه يكفل الطمأنينة والاستقرار للعاملين من ناحية ، ويحول دون التعسف والمحسوبية من جانب الادارة من ناحية أخرى

= الوظيفة تتطلب قانونيا مثلا ، فلا يمكن أن يرقى اليها مهندس أو طبيب ، والعكس صحيح أيضا . وقد أشارت المحكمة الادارية العليا الى هذا المعنى فى حكمها بتاريخ ١٣ ديسمبر ١٩٦٤ بقولها « ان تحديد ميزانية للوظائف المختلفة وتحديد درجاتها وتوزيعها فى كل وزارة أو مصلحة انما يقوم على أساس من المصلحة العامة وفقا لاحتياجات المرافق بما يكفل سيرها على الوجه الأمثل ، غير أنه من الوظائف ما هو متميز بطبيعته بما تقتضى — بحسب تخصيص الميزانية لها — تأهيلا خاصا .. الخ » .

الا أن النقد الجوهرى الذى يوجه لهذا النظام هو أنه يؤدى للتواكل وتشبيط الهمم وعدم الفاعلية فضلا عن عدم اعطاء الفرصة للكفاءات الادارية الممتازه لاثبات وجودها وتقديم خدماتها مما يحقق الفاعلية والكفاية للنشاط الادارى .

ويتم تحديد أقدمية العامل وفقا للقوانين واللوائح كما سبق وأوضحنا ، كما أن « القاعدة الأصلية المقررة للأقدمية عند شغل الدرجات الشاغرة هى الأقدمية فى الدرجة سواء كانت أقدمية فعلية أو اعتبارية وعلى من يرى العكس أن يقيم الدليل على ذلك (١) .

وتجدر الاشارة الى أن العامل لا يرقى الى الوظيفة الأعلى تلقائيا ، بل لابد من صدرو قرار بالترقية من السلطة المختصه ، فالأقدمية شرط للترقية ، ولكنها ليست كافية بذاتها للترقية ، بل لابد من صلاحية العامل لشغل الوظيفة الأعلى وصدور قرار بالترقية من السلطة المختصة ، اذ أن «الترقية بالاقدمية ليست انصافا أو حقا مقررا للموظف بالقانون وانما هى لازالت سلطة بيد الجهة الادارية لاختيار من تراه صالحا للترقية على أساس الأقدمية وهى وان تحللت من شرط الكفاية الا أنها لاتتحلل أبدا من شرط الصلاحية للوظيفة المرقى اليها لأن هذا الشرط جوهرى وأساسى بالنسبة الى الوظيفة العامة لايجوز اغفاله مطلقا » (٢) . وهو ما تؤكده المحكمة الادارية العليا أيضا بقولها أن الترقية بالأقدمية المطلقة ليست حقا للموظف يؤول اليه تلقائيا ، بل مناطها الصلاحية للوظيفة المرقى اليها ، وتقدير ذلك من الملاءمات المتروكة للادارة وفقا لملابسات كل حالة ، فى ظل من رقابة القضاء الادارى (٣) .

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى ، بتاريخ ٧ نوفمبر سنة ١٩٥٤ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خمسة عشر عاما ، صفحة ٢٥٢٩ .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى ، بتاريخ ٨ مارس سنة ١٩٥٥ ، المجموعة السابق الاشارة اليها ، صفحة ٣٤٣١ .

(٣) حكمها بتاريخ ١٠ يونيو سنة ١٩٦٢ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة السابعة ، صفحة ١٥٣٦ .

وباستثناء الترقية الحكمية أو الالزامية ، فان اجراء الترقية فى وقت معين يعتبر مسألة ملاءمة تستقل الادارة بتقديرها حسب الظروف ومقتضيات الصالح العام ، وفى ظل رقابة القضاء ، فاذا قررت الادارة اجراء الترقية ، وجب عليها التزام حدود القانون ، أى أن حق العامل فى الترقية لا ينشأ الا بعد استخدام الادارة لاختصاصاتها باجراء الترقية ، أما قبل اجراء الترقية فلا حق له فيها مهما كانت أقدميته (١) .

ثانيا — الترقية بالاختيار أو بالا متياز :

تكون الترقية طبقا لهذا النظام وفقا للكفاية أو الامتياز ، فلا يرقى الأقدم فى شغل الدرجة ، بل يرقى الأكفأ سواء كانت له أقدميه على زملائه أم لا .

والأصل أنه لا يجوز ترقية الأحدث وتخطى الأقدم الا اذا كان الأحدث أكفأ من الأقدم ، فان تساويا فى الكفاية وجب ترقية الأقدم . أى أنه لا يجوز تخطى الأقدم فى الترقية ا الا اذا وجد من هو أكفأ منه ، على أن تكون الكفاية ثابتة ووفقا لأسس موضوعية .

وتتميز هذه الطريقة باعتمادها على الفاعلية والكفاية بدلا من الاقدمية، الأمر الذى يعطى فرصة للممتازين من العاملين فى التقدم لشغل المناصب الادارية القيادية ،ويولد التنافس لتحقيق الكفاية والفاعلية للنشاط الادارى

وقد انتقدت هذه الطريقة بمقولة أنها تفتح باب المحسوبية مما يشيع التذمر وعدم الاستقرار بين الموظفين الا أنه يمكن تلافى هذا النقد باشتراط معايير موضوعية للمفاضلة . بين العاملين المتنافسين على شغل الدرجات الشاغرة ، وذلك فى ظل رقابة القضاء ، مما يقضى على المحسوبية من ناحية ، ويشجع العاملين على البذل والعطاء من ناحية أخرى .

---

(١) فى هذا المعنى ، حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٤ مارس سنة ١٩٧٤ مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة التاسعة عشرة ، ٢٣١ .

ثالثا ــ الجمع بين نظامى الترقية بالاقدمية وبالاختيار :

أمام الانتقادات الموجهة لكل من نظامى الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار ، ورغبة فى تحقيق مزايا كل من النظامين ، اتجهت الكثير من تشريعات التوظف المعاصرة الى الأخذ بكل من النظامين ، وذلك بأساليب مختلفة وبدرجات متفاوتة .

والأسلوب الشائع فى هذا الشأن هو الأخذ بقاعدة الأقدمية كأساس للترقية فى الدرجات الدنيا ، بينما يكون أساس الترقية فى الترقيــة فى الدرجات العليا هو الاختيار أى الكفاية أو الامتياز .

وقد تقرر بعض التشريعات أسلوبا آخر يتم بمقتضاه الترقية بالأقدمية فى أدنى درجات السلم الادارى ، وفى الدرجات الوسطى من السلم الادارى تكون الترقية بالأقدمية بنسبة معينه وتكون الترقية بالاختيار بنسبةأخرى. أما الدرجات العليا فيكون أساس الترقية اليها هو الاختيار فقط .

وقد تسلك بعض التشريعات سبيلا آخر ، حيث تجعل الكفاية والجدارة هى أساس الترقية ، على أن توضع الأقدمية ــ بدرجة معينة ــ موضع الاعتبار ، مثال ذلك التشريع السودانى حيث نصت المادة السادسة عشرة من قانون الخدمة العامة رقم ١٥ لسنة ١٩٧٣ على أن يكون الاختيار للترقية على أساس الجدارة ، على أن يؤخذ فى الاعتبار الأداء والمؤهل العلمى والأقدمية ، وقد بينت المادة ٤٦ من لائحة الخدمة العامة رقم ١٩ لسنة ١٩٧٥ كيفية الترقية على أساس الجدارة بمراعاة الاعتبارات السابق الاشارة اليها ، فنصت على ما يلى :

« يتم الاختيار على أساس الجدارة ويكون التقييم للاختيار باعطاء الوزن الأكبر للأداء يليه المؤهل العلمى المناسب للوظيفة المعنية ثم الاقدمية حسب نسب الدرجات الآتية :

(أ) ٧٠٪ للأداء .

(ب) ٢٠٪ للمؤهلات العلمية المناسبة للوظيفة المعنية فى حالة الموظفين وفى حالة العمال تراعى الشهادات الفنية والصناعية والمهنية .

(جـ) ١٠٪ للأقدمية •

فما موقف التشريع المصرى فى هذا الشأن ؟

قبل العمل بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة ، كان أساس الترقية هو الاقدمية والجدارة (١) •

وفى ظل قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان نظام الترقية يختلف باختلاف الكادر الذى يشغل الموظف أو العامل احدى درجاته : فبالنسبة لشاغلى درجات الكادر الفنى المتوسط والكتابى كانت الترقية بالاقدمية هى الاصل العام ، الا أنه كان يجوز الترقية بالاختيار بنسبة ٢٠٪ من الدرجة الثامنة الى الدرجة السابعة ، وبنسبة ٢٠٪ من الدرجة السابعة الى الدرجة السادسة وبنسبة ٢٥٪ من الدرجة السادسة الى الدرجة الخامسة ، وبنسبة ٣٣ وثلث ٪ من من الدرجة الخامسة الى الرابعة • أما شاغلى درجات الكادرين الفنى العالى والادارى ، فكانت الترقية على أساس الاقدمية هى القاعدة العامة وذلك حتى الدرجة الثانية ، وكان يجوز الترقية بالاختيار وفقا للنسب التالية :

٢٠٪ من الدرجة السادسة الى الخامسة و ٢٦ ٪ من الدرجة الخامسة الى الرابعة ، ٣٣ وثلث ٪ من الدرجة الرابعة الى الدرجة الثالثة ، و ٥٠٪ من الدرجة الثالثة الى الدرجة الثانية ، أما الترقية الى الدرجات الأعلى فكانت كلها على أساس الاختيار للكفاية •

ورغبة فى القضاء على المحسوبية واساءة استخدام السلطة ، ولاشاعة الاستقرار والطمأنينة بين العاملين • صدر القانون رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٥٩ معدلا نظام الترقية فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث جعل الترقية بالأقدمية المطلقة بالنسبة للكادرين الفنى والمتوسط والكتابى ، كما جعل الترقية بالأقدمية المطلقة أيضا بالنسبة للكادرين الفنى العالى والادارى

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٠ يناير سنة ١٩٦٣ ، المجموعة ، السنة الثامنة صفحة ٥٦٥ •

وذلك حتى الدرجة الثانية ، أما الترقية الى الدرجات الأعلى من الثانية فتتم على أساس الاختيار للكفاية •

وقد ميز قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بين الدرجات الدنيا والدرجات العليا ، فأخذ بقاعدة الترقية بالأقدمية المطلقة بالنسبة للدرجات الدنيا ، بينما أخذ بقاعدة الترقية بالاختيار للكفاية بالنسبة لشاغلى الدرجات العليا ، اذ نصت المادة ٢١ منه على أن تكون الترقيات بالأقدمية المطلقة لغاية الترقية الى الدرجة الثالثة أما الترقيات من الدرجة الثالثة فما فوقها فكلها بالاختيار للكفاية مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية •

وقد أخذ قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بذات الاتجاه ، حيث جعل الترقية بالاختيار لكفاية للوظائف العليا وهى التى يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها ، بينما جعل الترقية بالأقدمية المطلقة للوظائف الدنيا •

أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد عاد مرة أخرى الى الأخذ — وبنسب متفاوتة — بكل من الأقدمية والاختيار للترقية فى الدرجات الدنيا ، مع الأخذ بالترقية بالاختيار للكفاية بالنسبة للدرجات العليا • فقررت المادة ٣٧ منهأ ن تكون الترقية الى الوظائف العليا بالاختيار ، وتكون الترقية الى الوظائف الأخرى بالاختيار فى حدود نسب معينة وردت بالجدول رقم (١) الملحق بالقانون ، ووفقا لهذا الجدول تكون نسبة الترقية بالاختيار كما يلى :

— ١٠٠٪ للترقية الى الدرجة الأولى ومدير عام ووكيل وزارة

— ٥٠ ٪ من الدرجة الثالثة الى الدرجة الثانية

— ٢٥ ٪ من الدرجة الرابعة الى الدرجة الثالثة

— ٢٠ ٪ من الدرجة الخامسة الى الدرجة الرابعة

— ١٠ ٪ من الدرجة السادسة الى الدرجة الخامسة

ويلاحظ أن نسبة الترقية بالاختيار للكفاية تكون ضئيلة فى أدنى درجات السلم الادارى ، ثم تتصاعد تدريجيا بنسب مختلفة الى أن تصل الى نسبة ١٠٠٪ فى الدرجات العليا • وهو أمر مرغـوب فيه ، لتحقيق الفاعلية والاستقرار النسبى فى الدرجات الدنيا من ناحية ، ولاتاحة الفرصة للعمال الممتازين لشغل الدرجات العليا من ناحية أخرى ، بشرط أن يتم كل ذلك بموضوعية وبلا تعسف ، وفى ظل القانون •

والقاعدة العامة فيما يتعلق بترقية العاملين المدنيين الذين يخضعون لكادرات خاصة ، هى الترقية على أساس الكفاية مع توافر الأقدمية • فقد اشترط قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، بالنسبة للترقية لوظيفة أستاذ مساعد أو أستاذ ، القيام باجراء بحوث مبتكرة ونشرها أو باجراء أعمال انشائية ممتازة ، وذلك فضلا عن شغله وظيفة مدرس أو أستاذ مساعد لمدة خمس سنوات على الأقل ، حسب الأحوال (١) •

كما اشترط القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية ترقية القضاة ورؤساء المحاكم الابتدائية على أساس الأقدمية مع الكفاية أو الأهلية ، وأجاز الترقية للكفاية الممتازة لمن أمضى منهم سنتين فى درجته وفى حدود ربع الوظائف الخالية • أما الترقية لباقى الوظائف القضائية فتكون على أساس الكفاية ، وعند التساوى تراعى الأقدمية (٢) •

---

(١) أنظر نص المادتين ٦٩ و ٧٠ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات .

(٢) تنص المادة ٤٩ من القانون المشار اليه على ما يلى :
« يكون اختيار قضاة المحاكم الابتدائية من الفئة (ب) بطريق الترقية من بين أعضاء النيابة على أساس الأقدمية من واقع أعمالهم وتقارير التفتيش عنهم •

وتكون ترقية القضاة من الفئتين (ب و أ) والرؤساء بالمحاكم الابتدائية من الفئتين (ب و أ) على أساس الأقدمية مع الأهلية .
ويجوز ترقيتهم للكفاية الممتازة ولو لم يحل دورهم فى الترقيـة متى أمضوا فى وظائفهم سنتين على الأقل وبشرط الا تزيد نسبة من يرقى منهم لهذا السبب على ربع عدد الوظائف الخالية فى كل درجة خلال سـنة مالية كاملة ويكون اختيارهم بترتيب الأقدمية فيما بينهم •
ويعتبر من ذوى الكفاية الممتازة القضاة والرؤساء بالمحاكم الحاصلون

=

كذلك أخذ القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة بنظام الترقية على أساس الكفاية، بصفة أساسية • فقرر أن تكون الترقية لوظيفة مستشار مساعد وما يعلوها بالاختيار للكفاية ، وأن تكون الترقية الى وظيفة نائب بالأقدمية مع اشتراط الكفاية (١) •

وفيما يتعلق بنظام ترقية العاملين بالقطاع العام ، فقد أخذ المشرع أيضا بكل من نظامى الترقية بالأقدمية وبالاختيار وفقا لضوابط معينة ، فقرر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام فى المادة الثامنة منه أن الترقية الى وظائف المستوى الأول والثانى تكون بالاختيار على أساس الكفاية، بينما تكون الترقية الى وظائف المستوى الثالث بالاختيار أو بالأقدمية فى حدود النسب التى يحددها مجلس ادارة شركة القطاع العام • أما القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ فقد نصت المادة ٣٣ منه على أن تكون الترقية الى وظائف الدرجة الأولى فما فوقها بالاختيار ، بينما تكون الترقية للوظائف الأخرى بالاختيار فى حدود النسب الواردة بالجدول رقم (١) الملحق بالقانون ، وهذه النسب هى :

— ٥٠٪ للترقية من الدرجة الثالثة الى الثانية

— ٢٥٪ للترقية من الدرجة الرابعة الى الثالثة

— ٢٠٪ للترقية من الدرجة الخامسة الى الرابعة

— ١٠٪ للترقية من الدرجة السادسة الى الخامسة

=

فى آخر تقديرين لكفايتهم على درجة كفء أحدهما على الأقل عن عملهم فى القضاء وبشرط الا تقل تقديراتهم السابقة جميعها عن درجة فوق المتوسط .

وفيما عدا ذلك يجرى الاختيار فى الوظائف الأخرى على أساس درجة الأهلية وعند التساوى تراعى الأقدمية » .

(١) تنص المادة ٨٤ من القانون المشار اليه على ما يلى :

« تكون الترقية الى وظيفة مستشار مساعد وما يعلوها بالاختيار على أساس درجة الكفاية وعند التساوى فى درجة الكفاية يعتد بالأقدمية . أما الترقية الى وظيفة نائب فتكون بالأقدمية متى حصل العضو على درجة لا تقل عن فوق المتوسط فى تقرير التفتيش الفنى » .

ويلاحظ أن المشرع المصرى قد قرر قواعد موحدة فى مجال الترقية بالاختبار أو بالأقدمية بالنسبة لكل من العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام ، كما أنه أخذ بذات النسب المئوية فى مجال الترقية بالاختيار من بين شاغلى الدرجات الدنيا فى السلم الادارى بالوحدات الادارية أو بشركات القطاع العام ، وهو الأمر الذى يكفل المساواة والعدالة من ناحية ، ويقرب بين نظامى العاملين المدنيين بالدولة والعاملين بالقطاع العام من ناحية أخرى .

المطلب الثانى

شروط الترقية

مهما كان نظام الترقية المتبع ، أى سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار أو بهما معا ، يتطلب القانون توافر شروط معينة ، بحيث لا يجوز ترقية أى عامل الا بتوافر هذه الشروط مجتمعة ، فتخلف أى شرط منها يؤدى الى عدم امكان ترقيته .

وتتمثل هذه الشروط فى أن تكون الترقية للدرجة التالية للدرجة التى يشغلها العامل فى مجموعة الوظائف النوعية الخاصة بها ، مما يتطلب — بالضرورة — وجود درجة شاغرة لامكان الترقية عليها ، كما يشترط — بصفة عامة — مضى سنة لامكان الترقية اذا كان العامل منقولا ، كذلك يشترط أن يكون العامل قد أمضى فترة التدريب اذا أتيح له ذلك . كما يجب أن تتوافر فى العامل المراد ترقيته كافة المواصفات اللازمة للوظيفة المرقى اليها ، وذلك فضلا عن توافر الكفاية لشغل هذه الوظيفة .

ونوجز مضمون هذه الشروط كما يلى :

أولا — وجود درجة شاغرة :

يتطلب القانون وجود درجة شاغرة لامكان ترقية العامل ، وذلك باستثناء الحالات التى أجاز فيها ترقية العامل بصفة شخصية .

فالأصل هو عدم جواز تعيين أو ترقية عامل الا اذا خصص لوظيفته درجة فى الميزانية ، فالترقية لا تكون الا على درجة شاغرة .

وقد قرر ذلك صراحة القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة فى المادة التاسعة عشرة منه ، وكذلك المادة الخامسة عشرة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، حيث اشترطا الترقية للوظائف الشاغرة ، وهو ما يفهم أيضا من نصوص القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة (١) .

كذلك كان القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام ، ينص فى المادة الثامنة منه على أنه لا تجوز الترقية الا لوظيفة خالية بالهيكل التنظيمى للمؤسسة أو للوحدة الاقتصادية ، وهو ما يفهم أيضا فى ظل القانون

---

(١) نصت المادة ٣٦ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة على ما يلى :

« تعد ادارة شئون العاملين فى كل وحدة كشوفا تتضمن ما يأتى :

١ — بيان الوظائف الخالية والممولة الصالحة للترقية عليها ودرجاتها المالية بالنسبة لكل مجموعة نوعية على حدة وذلك من واقع سجل يعد لذلك .

٢ — بيان الوظائف ودرجاتها المالية التى يجب حجزها للعاملين الموقوفين عن العمل ان وجدوا والمحالين الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية .

٣ — تاريخ التعيين فى الوظيفة المرقى منها العامل .

٤ — أقدمية المستحقين للترقية وذلك من واقع سجل الأقدمية المعد لهذا الغرض .

٥ — المجموعة النوعية والدرجة المالية التى يشغلها العامل .

٦ — تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين .

٧ — تاريخ النقل اذا كان محل اعتبار عند الترقية .

٨ — الجزاءات التى لم يصدر قرار بمحوها وتاريخ توقيعها .

٩ — تاريخ طلب الجهة الادارية او الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الادارية اقامة الدعوى التأديبية ان وجد .

١٠ — البرامج التدريبية التى أتيح للعامل الالتحاق بها .

١١ — أية بيانات اخرى لازمة .

وتعرض الكشوف التى تتضمن البيانات المتقدمة على لجنة شئون العاملين بالوحدة » .

ونشير الى أن المادة ٤٠ من لائحة الخدمة العامة لقانون الخدمة العامة السودانى تنص على ما يلى :

١ — تكون الترقية من درجة الى الدرجة التى تليها مباشرة فى الهيكل الوظيفى للوحدة .

٢ — لا تتم الترقية الا لشغل وظيفة شاغرة .

٣ — لا يجوز ترقية أى موظف او عامل الى درجة اعلى قبل مضى عام فى الدرجة التى كان يشغلها الا فى الحالات التى يستثنيها رئيس الجمهورية بالنسبة للوظائف القيادية العليا .

٤ — لا تجوز الترقية خلال فترة الاختيار .

الحالى للعاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ حيث تطلب اعداد هيكل تنظيمى وجداول توظيف وتقييم لوظائف كل شركة ، مع تقسيم وظائف الشركة الى مجموعات نوعية واعتبار كل مجموعة وحدة متميزة فى مجال التعيين والترقية والندب والاعارة .

ثانيا — أن تكون الترقية للدرجة التالية مباشرة :

كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة يجيز فى المادة ٣٣ منه الترقية لأى من الدرجات العليا بعد الدرجة الأولى ، أى أنه كان لا يشترط الترقية للدرجة التالية مباشرة للدرجة التى يشغلها العامل المراد ترقيته . أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة (١) ، وكذلك قانون العاملين بالقطاع العام (٢) فانهما يتطلبان أن تكون الترقية للوظيفة المرقى اليها العامل من الوظيفة التى تسبقها مباشرة فى الدرجة والمجموعة النوعية التى تنتمى اليهـا .

ولعل المشرع يهدف من تطلب هذا الشرط الى تمكين العامل من التدرج فى مختلف الوظائف وفقا لتسلسلها الادارى مما يكسبه الخبرة والمران من ناحية ، والحيلولة دون المحسوبية واساءة استخدام السلطة مما يثير البلبلة وعدم الطمأنينة بين العاملين من ناحية أخرى .

فاذا رقى العامل لدرجة تعلوالدرجة التالية مباشرة لدرجته ، فان قرار ترقيته يعد قرارا معدوما ، ويعتبر كأن لم يكن (٣) .

ومع تعدد الوحدات الادارية بالدولة ، وتنوع المجموعات النوعية داخل كل وحدة منها لا تعتبر الدولة وحدة فى مجال الوظائف والدرجات ، بل تستقل كل وحدة ادارية بدرجاتها النوعية المختلفة بداخلها . ومن ثم

---

(١) راجع نص المادة ٣٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة .

(٢) راجع نص المادة ٣٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا ، فى الدعوى رقم ١٠٧٩ ، لسنة ٢ القضائية

فان الترقية تكون على درجة شاغرة تالية مباشرة للدرجة المرقى منها واردة فى الهيكل الادارى لهذه الوحدة . وبمعنى آخر ، تستقل كل وحدة من وحدات الجهاز الادارى بدرجاتها فى مجال الترقية (١) ، بحيث لايجوز ترقية عامل باحدى الوحدات على درجة شاغرة وتالية لدرجته ولكنها فى وحدة ادارية أخرى ، اذا كانت كل وحدة مستقلة عن الأخرى .

والميزانية هى التى تحدد استقلال الوحدات الادارية فى مجال الترقية ، حيث تورد الدرجات الخاصة بكل وحدة ادارية على استقلال عن درجات باقى الوحدات الادارية . وفى هذا المجال ، ترى المحكمة الادارية العليا أن الوحدة المستقلة فى مجال الترقية هى تلك التى تكون فى تدرج هرمى يسمح بالترقية من درجة الى أخرى دون حاجة الى الاستعانة بالدرجات الأخرى الواردة فى باقى الفروع (٢) .

ثالثا — مضى سنة على النقل :

تحقيقا للعدالة ، وللحيلولة دون مجاملة وايثار بعض العاملين على حساب البعض الآخر ، استلزم القانون — بصفة عامة — ضرورة مضى سنة لترقية العامل المنقول من وحدة ادارية لوحدة أخرى .

ولا يسرى هذا القيد اذا كان النقل قد تم من فرع أو قسم لفرع أو قسم آخر داخل ذات الوحدة الادارية التى تكون وحدة واحدة فى ترقياتها ،

---

(١) وهو ما تؤكده المحكمة الادارية العليا بقولها ان « مقتضى التقسيم الوارد فى الميزانية والذى يقوم على استقلال كل وحدة بوظائفها ودرجاتها ، واقدميات موظفيها ، أن تنفرد كل وحدة بدرجاتها ووظائفها التى لا يزاحم أفراد الوحدة الأخرى موظفيها فى شغل الدرجات الشاغرة بها .

حكمها بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٩٦٣ ، المجموعة ، السنة الثامنة صفحة ٩٨٧ .

(٢) حكمها بتاريخ ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٩ ، طعن رقم ٧٣٥ .

وعلى العكس مما سبق ، ترى المحكمة الادارية العليا أن تقسيم احدى الوحدات الادارية الى فروع داخلية ليس الامجرد تنظيم للعمل ، مع انتظام جميع موظفى الوحدة فى كشف اقدمية واحد ، وبالتالى لا تعتبر هذه الفروع وحدات مستقلة فى مجال الترقية .

حكمها بتاريخ ٢ مايو سنة ١٩٦١ ، السنة الرابعة .

بينما يسرى اذا كان النقل من وحدة ادارية لوحدة أخرى مستقلة عنها فى ترقياتها (١) •

ويتضح من نص المادة ٢٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ أنه يحظر ترقية العامل المنقول قبل مضى سنة على نقله ، على الأقل • الا أنه قد أجاز ــ استثناءا ــ ترقية العامل المنقول حتى ولو لم يكن قد مضى على نقله سنة ، وذلك فى الأحوال الآتية :

أولا ــ اذا كانت الترقية بالاختيار •

ثانيا ــ اذا كانت الترقية فى وظائف الوحدات الادارية المنشأة حديثا •

ثالثا ــ اذا كان نقل العامل قد تم بسبب نقل وظيفته الى الوحدة المنقول اليها •

رابعا ــ اذا لم يوجد من بين عمال الوحدة المنقول اليها العامل من يستوفى الشروط القانونية للترقية خلال السنة التى تتم فيها الترقية •

وقد تضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ هــذا الشرط فى المادة ١٦ منه ، وكذلك القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى الفقرة الثانية من المادة ٣٦ منه ، وقد جاءت أحكام القانونين الآخيرين متماثلة فى هذا الشأن ، حيث قررت عدم جواز ترقية العامل المنقول الا بعد مضى سنة على الأقل (٢) وذلك باستثناء ثلاث حالات حيث يمكن ترقية

(١) أنظر حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٠ ديسمبر سنة ١٩٦٠ المجموعة السنة الخامسة ، طعن رقم ٤٠٦ •

(٢) ترى المحكمة الادارية العليا ــ وبحق ــ ان هذا القيد يعد استثناءا على القاعدة العامة وهى جواز نقل العامل وجواز ترقيته ، وفى هذا المعنى تقــول :

« أن قيد عدم الترقية خلال سنة بالنسبة الى الموظف المنقول هــو استثناء من الأصل العام الذى يجيز النقل ، كما يجيز ترقية الموظف المنقول طبقا للقواعد العامة ، فلزم ــ والحالة هذه ــ تفسيره تفسيرا ضيقا فى حدود الحكمــة التشريعية منــه ، وهــو منع الترقية عن طريق النقــل لا يثــار الموظف المنقــول بترقيتــه فى الجهة المنقول اليها •• ، أما اذا كان نقلــه قد ترتب بحكم اللزوم على نقل الدرجة التى يشغلها من ميزانية الوزارة أو المصلحة المنقول منها الى ميزانية الوزارة أو المصلحة المنقول اليها أو انشئت

=

العامل المنقول ولو لم يكن قد مضت مدة سنة على نقله ، هذه الحالات هى :

أولا — اذا كان قد تم نقل العامل لاحدى الوحدات المنشأة حديثا .

ثانيا — اذا كان نقل العامل قد تم بسبب نقل تمويل وظيفته من وحدته الى الوحدة المنقول اليها .

ثالثا — اذا كان لا يوجد من بين العاملين بالوزارة المنقول اليها العامل من يستوفى الشروط القانونية اللازمة خلال السنة التى ستتم فيها الترقية .

ولا ينطبق هذا الشرط فى حالة النقل الاضطرارى أو النقل بنص القانون ، وهو النقل الذى يتم تنفيذا لنص القانون ودون اعتماد على رغبة الموظف . مثال ذلك ما ورد بالمادة ٥٥ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، حيث يجوز نقل العامل من وحدة الى أخرى ، بقرار من وزير المالية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وذلك فى الحالتين الآتيتين :

١ — اذا لم يكن العامل مستوفيا اشتراطات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى الوحدة التى يعمل بها .

٢ — اذا كان العامل زائدا عن حاجة العمل فى الوحدة التى يعمل بها .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى بعدم سريان حظر الترقية بالنسبة للعامل المنقول قبل مضى سنة على نقله اذا كان النقل اضطراريا ، أى يتم

= درجة جديدة فى ميزانية الوزارة وكان نقله عليها ضرورة اقتضتها المصلحة العامة تنظيما للأوضاع المصلحية ، فلا محل لاعمال هذا الاستثناء لانتفاء حكمته ، ولان نقل الموظف فى هذه الحالة كان امرا اقتضاه تنظيم الاوضاع حسب مقتضيات الصالح العام بغير دخل لارادة الموظف فى ذلك ، فلا يجوز ان يضار بمثل هذا النقل الذى اقتضته المصلحة العامة ، وهو لا دخل لارادته فيه » .

حكمها بتاريخ ١٢ يوليو سنة ١٩٥٨ ، المجموعة ، السنة الثالثة ، صفحة ١٦٨ .

بناء على حكم القانون ، مثال ذلك نقل المعيد الى وظيفة فنية أخرى عند عدم حصوله على الدكتوراه خلال عشر سنوات [1] .

وبالنسبة للعاملين بالقطاع العام ، فقد خلت لائحة الشركات الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ من هذا الشرط ، كذلك لم يتضمن القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ الخاص بالقطاع العام نصا فى هذا الشأن ، ومن ثم كان يجوز فى ظل أحكامها ترقية العامل المنقول حتى ولو لم يكن قد مضى على نقله مدة سنة . أما القانون الحالى للعاملين بشركات القطاع العام فقد تضمن فى المادة ٣٢ منه نصا يقضى بعدم جواز ترقية العامل المنقول الا بعد مضى سنة على الأقل ، وذلك باستثناء حالتين : تتمثل الحالة الأولى فى حالة ترقية العامل المنقول فى وظائف الشركات المنشأة حديثا ، وتتمثل الحالة الثانية فى حالة ما اذا لم يكن من بين العاملين بالشركة المنقول اليها العامل من يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال السنة التى تتم فيها الترقية .

ويتضح مما سبق أن أحكام كل من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة والقانون الحالى للعاملين بشركات القطاع العام متماثلة فى هذا الشأن ، وذلك باستثناء أن القانون الأول يجيز ترقية العامل الذى لم يمض مدة سنة وذلك اذا كان قد تم نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته من وحدته الى الوحدة المنقول اليها .

---

(١) حكمها بتاريخ ٢٤ يناير سنة ١٩٦٣ ، الطعن رقم ١٠٧ ، المجموعة السنة الخامسة عشرة .

نشير الى أن المادة ١٥٥ من قانون تنظيم الجامعات تنص على ما يلى :

« ينقل المعيد الى وظيفة أخرى اذا لم يحصل على درجة الماجستير أو على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا بحسب الأحوال خلال خمس سنوات على الأكثر منذ تعيينه معيدا ، أو اذا لم يحصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها خلال عشر سنوات على الأكثر منذ تعيينه معيدا فى الأحوال التى لا يلزم للحصول على هذه الدرجة سبق الحصول على درجة الماجستير أو دبلومى الدراسة العليا بحسب الأحوال » .

كما تنص المادة ١٥٦ من القانون المذكور على ما يلى :

« ينقل المدرس المساعد الى وظيفة أخرى اذا لم يحصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها خلال خمس سنوات على الأكثر منذ تعيينه

رابعا — اجتياز التدريب المتاح بنجاح :

سبق وأوضحنا اهتمام القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة بالتدريب حيث أناط بكل وحدة ادارية وضع نظام لتدريب العاملين بها وتنمية قدراتهم على أن يتضمن هذا النظام الخطة والأساليب التى تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لمطالب شغلها ، كما يتضمن وسائل متابعة وتقويم نتائج هذه الخطة . وقد نصت المادة ٥٢ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون على ما يلى :

« تعتبر الفترة التى يقضيها العامل فى التدريب كل الوقت فترة عمل ، ويعتبر انقطاعه عن التدريب بغير عذر مقبول انقطاعا عن العمل . فاذا تجاوزت مدة الانقطاع ربع المدة المقررة للتدريب اعتبر العامل متخلفا عن التدريب المتاح له » .

وقد نصت المادة ٣٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه « يشترط فى جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها » .

ويتضح مما سبق أن اجتياز التدريب المتاح بنجاح يعد شرطا لترقية العامل ، سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار .

أما العاملون بالقطاع العام فقد نصت المادة ٦١ من قانونهم على أن يضع مجلس ادارة الشركة نظاما لتدريب العاملين بالشركة وتنمية قدراتهم ، يتضمن هذا النظام الخطة والأساليب التى تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لمطالب شغلها ، على أن يعتبر التخلف عن التدريب اخلالا بالواجبات الوظيفية . وقد اعتبرت المادة ٣٤ من ذات القانون اجتياز الدورات التدريبية — المتاحة للعامل — احد عناصر تقدير الكفاءة اللازمة للترقية .

خامسا ــ توافر المواصفات اللازمة لشغل الوظيفة :

يقوم القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة على أسس موضوعية ، حيث يعتد بالوظيفة لا بالموظف ، فالوظيفة ــ فى أحكامه ــ هى مجموعة محددة من الواجبات والمسئوليات يلزم للقيام بها توافر اشتراطات معينة فى شاغلها تتفق مع نوعها وأهميتها وتسمح بتحقيق الهدف من ايجادها . ومن ثم « تصبح الترقية الى الوظيفة الأعلى بالدرجة المالية الأعلى وليس مجرد الترقية الى درجة مالية أعلى لا يقابلها بالضرورة وظيفة أعلى ولا تتوافر فيمن منحها بالضرورة أيضا اشتراطات شغل الوظيفة التى كان يجب أن يتولاها فى مقابل منحة هذه الدرجة المالية الأعلى » (١) .

وهكذا يكون أساس شغل الوظيفة ، سواء بالتعيين أو بالترقية ، هو وجود مواصفات موضوعية معينة يلزم توافرها فيمن يشغل هذه الوظيفة ، وذلك فضلا عن توافر باقى الشروط الأخرى ، وذلك اعمالا لمتطلبات نظام وصف وترتيب الوظائف العامة .

وتطبيقا لذلك ، أورد كل من قانون العاملين المدنيين بالدولة (المادة ٣٦ منه) وقانون العاملين بالقطاع العام (المادة ٣٢ منه) نصا عاما فى هذا الشأن وبعبارة متماثلة ، حيث تطلبا أن يراعى عند الترقية « استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقى اليها » .

سادسا ــ الكفاية :

تعتبر الكفاية شرطا للترقية ، حيث ينبغى أن يقوم العامل بواجباته ومسئولياته بدرجة مرضية تبرر ترقيته لوظيفة أعلى تزيد من واجباته ومسئولياته .

وقد حرص المشرع على وضع نظام شامل لقياس كفاية أداء العاملين ،

(١) المذكرة الايضاحية لقانون العاملين المدنيين بالدولة .

بحيث تقاس كفاية العامل وفقا لأسس موضوعية وبمعايير ثابتة ، وهو الأمر الذى يمكن أن يشيع الطمأنينة ويكفل العدالة بين جميع العاملين .

وقد أخـذت قوانين التوظف الأربعة المتتالية بنظام التقارير السنوية كوسيلة لقياس كفاية الأداء ، وذلك على خلاف فى تفاصيل أحكام كل منها .

واذ سنتعرض لموضوع تقارير الكفاية فى موضع آخر من هذا البحث ، فاننا سنكتفى هنا بالاشارة للقواعد العامة التى نص عليها القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة فيما يتعلق بالكفاية كشرط للترقية .

وقد ورد هذا الشرط فى المادة ٣٧ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، حيث قرر ما يلى :

أولا — تكون الترقية للوظائف العليا (وكيل أول — وكيل وزارة — مدير عام) بالاختيار وتقدر كفاية العامل عند النظر فى ترقيته لاحـدى الوظائف العليا على أساس أمرين ، هما :

الأمر الأول — ما يبديه رؤساؤه عنه عند ترشيحه لشغل احدى هذه الوظائف .

الأمر الثانى — ما ورد فى ملف خدمته من عناصر الامتياز .

ثانيا — تكون الترقية للوظائف الأخرى (من السادسة الى الأولى) بالاختيار والأقدمية ، وذلك وفقا للنسب المقررة فى الجدول رقم (١) الملحق بالقانون (يحدد هذا الجدول نسب الترقية بالاختيار كما يلى : ١٠٪ للخامسة ، ٢٠٪ للرابعة ، ٢٥٪ للثالثة ٥٠٪ للثانية ، ١٠٠٪ للأولى)

وللترقية بالاختيار وفقا للنسب السابقة ، يشترط أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ، ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليهما مباشرة ، وذلك مع التقيد

بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية . ويجوز للسلطة المختصة ــ بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين ــ اضافة ضوابط للترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة .

أما قانون العاملين بالقطاع العام فقد أخذ بذات القواعد السابقة ، وذلك باستثناء أنه جعل الترقية بالاختيار الى وظائف الدرجة الأولى فما فوقها . حيث تنص المادة ٣٣ منه على ما يلى :

« مع مراعاة حكم المادة (١٢) [1] من هذا القانون تكون الترقية الى وظائف الدرجة الأولى فما فوقها بالاختيار ويستهدى فى ذلك بما يبديه الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هذه الوظائف وبما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز .

وتكون الترقية الى الوظائف الأخرى بالاختيار فى حدود النسب الواردة فى الجدول رقم (١) المرافق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة . على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية ويشترط فى ذلك أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز فى تقدير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليهما مباشرة وذلك مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية .

فاذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل الترقية فى الجزء الباقى الى سنة تالية » .

---

(١) تنص المادة ١٢ المشار اليها على ما يلى :

فيما عدا وظائف رئيس واعضاء مجلس الادارة التى تشغل بقرار من رئيس مجلس الوزراء يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمعية العمومية الشركة بناء على ترشيح مجلس الادارة .

ويكون التعيين فى باقى الوظائف بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه وذلك مع مراعاة أحكام المادة (٤) من هذا القانون .

وباستثناء الترقيات الالزامية أو القانونية ، تترخص السلطة الادارية فى وقت اجراء الترقية ، سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار (١) . الا أنه وان كان الوقت الذى تجرى فيه الترقية من اطلاقات الادارة تترخص فيه فى حدود سلطتها التقديرية دون معقب عليها فى ذلك ، الا أنه اذا تكشف من ظروف الحال أن تراخى جهة الادارة فى هذا الشأن لم يكن مبعثه تحقيق مصلحة عامة ، بل كان الغرض منه تفويت حق الموظف فى الترقية التى يستحقها ، فان تصرفها على هذا الوجه يكون مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة » (٢) .

وتصدر الترقية بقرار من السلطة المختصة بالتعيين (٣) . والسلطة

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٠ ، المجموعة : السادسة . صفحة ٩٥ .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ١٣ يوليو سنة ١٩٥٧ ، مجموعة المبادىء فى ١٥ سنة . طعن ١٣٥٨ . جزء ٤ ، ص ٢٤٦٣ .

(٣) تنص المادة ٤٣ من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ الصادرة تنفيذا لقانون الخدمة العامة السودانى على ما يلى :

١ — تتم اجازة الترقيات للوظائف القيادية العليا بقرار من رئيس الجمهورية بناء على توصية الوزير المختص ويقدم الوزير المختص الترشيح الى الترقية لرئيس الجمهورية عن طريق الوزير .

٢ — تتم اجازة الترقيات لوظائف المجموعة العليا الاخرى بقرار من الوزير المختص .

٣ — تتم اجازة الترقيات للوظائف الأخرى بقرار من رئيس الوحدة .

كما تنص المادة ٥١ على ما يلى :

١ — يسرى مفعول الترقية من تاريخ اختيار الموظف او العامل للترقية او تاريخ خلو الوظيفة ايهما جاء مؤخرا .

٢ — تكون الترقية مجزية من تاريخ تسلم أعباء الوظيفة .

٣ — يقوم الموظف او العامل المرقى بمباشرة اعباء الوظيفة المرقى اليها فور اخطاره بالترقية الا فى الظروف الاضطرارية التى يقرها رئيس الوحدة التى تقع الوظيفة المرقى عليها الموظف او العامل فى ميزانيتها بناء على توصية رئيس الوحدة التى كان يتبع لها الموظف او العامل قبل الترقية .

المختصة بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة هى رئيس الجمهورية أو الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص ، وذلك حسب الأحوال .

أما السلطة المختصة بالنسبة للعاملين بالقطاع العام فهى رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمعية العمومية للشركة أو رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ، وذلك حسب الأحوال .

وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها ، ويستحق العامل المرقى بداية الأجر المقرر للوظيفة المرقى اليها ، أو علاوة من علاواتها أيهما أكبر ، وذلك اعتبارا من ذلك التاريخ ، على ألا يخل ذلك باستحقاق العلاوة الدورية فى موعدها (١) .

والترقية لا تفترض ، بل لابد من صدور قرار صريح بها ، فالندب لاحدى الوظائف مع توافر شروط شغلها فى العامل المندوب للقيام بها لا يخولانه حقا فى الترقية اليها (٢) .

أما اذا كان الندب يخفى فى حقيقته ترقية مستترة ، فيعامل على أنه ترقية وليس ندبا ، فالندب الدائم يعتبر ترقية ويخضع لأحكامها ، مثال ذلك ندب أحد العاملين للقيام بوظيفة رئيس قسم التعليم الزراعى بمنطقة طنطا (٣) ، وكذلك ندب طبيب للقيام بوظيفة رئيس مستشفى بصفة دائمة ، اذ يكون الطبيب قد رقى فى واقع الأمر الى وظيفة أعلى فى التدرج الرئاسى بالمستشفى وهو ما أكدته المحكمة الادارية العليا — حكمها بتاريخ ٢١

---

(١) انظر نص المادة ٣٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، ونص المادة ٣٥ من قانون العاملين بالقطاع العام .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٤ ديسمبر ١٩٦٩ ، المجموعة ، السنة ١٥ ص ٦٠ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٧ يونيو ١٩٦٥ ، المجموعة السنة العاشرة ، صفحة ١٧٨١ .

نوفمبر ١٩٦٥ ، قضية رقم ٨١٩ لسنة ٩ القضائية ، مجموعة المبادىء ، السنة الحادية عشرة ، صفحة ٤١ — عندما قررت أن « ندب مدرس أول الى وظيفة مفتش فى التعليم الاعدادى ، يعتبر بمثابة ترقية حقيقية وان لم يصاحبه منح درجــة مالية ، أســاس ذلك أن وظيفة المفتش أرقى فى مدارج السلم الادارى من وظيفة مدرس أول ، الندب فى هذه الحالة له مدلوله الخاص وأحكامه المتميزة ولا يتصرف الى الندب المؤقت المنصوص عليه بقانون موظفى الدولة » .

ولكن ما هو الوضع اذا كان قرار الترقية معيبا ، أى شابه عيب يؤدى الى بطلانه ؟

اذا رفع صاحب الشأن دعوى انتهت الى الغاء القرار المطعون فيه ، فان مدى قرار الالغاء انما يختلف باختلاف ما اذا كان الالغاء شاملا أو جزئيا . « فالحكم بالغاء قرارالترقية قد يكون شاملا جميع أجزائه وهذا هو الالغاء الكامل وبذلك يعتبر القرار كله كأن لم يكن وتمحى آثاره من وقت صدوره بالنسبة الى جميع المرقين . وقد يكون جزئيا منصبا على خصوص معين فيتحدد مداه بهذا الخصوص . فاذا اقتصر الغاء القرار على ما تضمنه من ترك صاحب الدور فى هذه الترقية فيكون المدى قد تحدد على أساس الغاء ترقية التالى فى ترتيب الأقدمية ووجوب أن يصدر قرار بترقية من تخطى أو بالأحرى آخر المرقين فى القرار ما دام مناط الترقية هو الدور فى ترتيب الأقدمية ووجوب أن يصدر قرار بترقية من تخطى فى دوره ، وبأن ترجع أقدميته فى هذه الترقية الى التاريخ المعين لذلك فى القرار الذى ألغى جزئيا على هذا النحو ، أما من ألغيت ترقيته فيعتبر وكأنه لم يرق فى القرار الملغى » [1] .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٣٠ ابريل سنة ١٩٦٧ ، قضية رقم ١٠٣٠ لسنة ٧ القضائية ـ المجموعة ـ ١٩٦٦ .

فالعامل الذى ألغيت ترقيته يعتبر كأنه لم يرقى ، كذلك لا يرقى العامل الذى صدر الحكم لصالحه تلقائيا بل لابد من صدور قرار جديد بترقيته . وفى هذه الحالة تفقد الادارة سلطتها التقديرية فى تحديد وقت اجراء الترقية ، اذ أنه متى كشفت الادارة عن نيتها فى اصدار حركة ترقيات فى وقت معين فليس لها بعد الغاء هذه الحركة أو سحب القرار الصادر بها لمخالفتة لأحكام القانون أن تعود فتتمسك بهذا الحق بعد أن استنفذت ولايتها باستعماله فى موعد سبق لها تحديده (١) . ومن ثم يجب على الادارة ترقية صاحب الشأن الذى صدر له حكم الالغاء الجزئى ، على أن تكون ترقيته بأثر رجعى ، تعود الى تاريخ القرار الأول الملغى مع حقه فى صرف الفروق المالية اعتبارا من تاريخ نفاذ القرار الملغى .

ولكن ما هو وضع العامل الذى ألغيت ترقيته ؟

اذا كان الالغاء شاملا ، فان قرار الترقية يعتبر كأن لم يكن بالنسبة لجميع من شملهم هذا القرار ، وفى هذه الحالة تستعيد الادارة سلطتها فى الترقية بالنسبة للجميع ووفقا لأحكام القانون .

أما اذا كان الالغاء جزئيا ، فان للادارة أن تبقى على ترقية العامل المطعون فى ترقيته ، على أن ترقى العامل الذى صدر الحكم لصالحه ، اذا كانت هناك درجة شاغرة يمكن الترقية عليها . فاذا لم توجد درجة شاغرة تلغى ترقية العامل المطعون فى ترقيتة ، وتعتبر الترقية كأن لم تكن مع عدم جواز استردادالفروق المالية المترتبة علىالترقية الملغاة . حيث أن«مقتضيات العدالة ترتب للموظف الذى ألغيت ترقيته الحق فيما قبضه من فروق مالية نتيجة للترقية الملغاة ، اذ لا شأن له فيما صاحب تلك الترقية من خطأ فى الفهم أو اختلاف فى التقدير .. ولاغبن فى ذلك على الخزانة العامة مادام مثل

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٠ ، قضية رقم ٥٣٤ ، السنة الخامسة .

هذا الموظف قد قام بعمل الوظيفة المرقى اليها طوال الفترة التى انقضت بين صدور قرار الترقية وبين الحكم بالغائه وافادة الحكومة من جراء ذلك ما أداه لها من خدمات فى الوظيفة المرقى اليها تأسيسا على قاعدة الغرم بالغنم » (١) .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة ، فتوى رقم ٤٨٦ بتاريخ ٣٠ مايو سنة ١٩٦٤ ، مجموعة مبادىء الفتاوى ، السنة الثامنة عشرة ، صفحة ٣٠٨ .

المطلب الثالث

تقارير الكفاية

أخذت قوانين التوظف المتعاقبة بنظام التقارير كوسيلة للتعرف على مدى أداء العامل لعمله وقياس كفايته ، وذلك لوضعه فى الاعتبار عند ترقية العامل من ناحية ، ولتبصير العامل والرؤساء بوضع العامل ومواطن ضعفه وقوته فى العمل من ناحية أخرى .

واذا كان الأثر البارز لتقارير الكفاية أو تقارير الأداء انما يبرز فى مجال ترقية العامل ، اذ تتخذ — بصفة عامة — كأساس للترقية ، الا أن لنظام التقارير فوائد أخرى يمكن الاشارة لأهمها فيما يلى (١) :

أولا — تمكن التقارير الرئيس الأعلى أو القائد الادارى من الاحاطة بسير العمل فى وحدته ، وكيفية أداء العاملين لعملهم .

ثانيا — تمكن التقارير الرئيس الادارى المباشر من تفهم نقط الضعف والقوة لدى العاملين الخاضعين له ومدى كفاية كل منهم ، ومدى قدرته فى تنفيذ المهام الموكولة اليه بفاعلية وكفاية .

ثالثا — تمكن تقارير الكفاية من الحكم على طريقة اختيار العاملين ، وأيها أولى بالاتباع على ضوء متابعة أداء العاملين الذين تم اختيارهم بطرق مختلفة . وذلك فضلا عن الكشف عن مدى ملائمة البرامج الدراسية والتدريبية ، وأوجه النقص والتطور اللازمة لتخريج عاملين أكفاء يسهمون فى تحقيق أهداف النشاط الادارى بفاعلية واقتدار .

رابعا — تمكن التقارير العاملين من الالمام بحالتهم أولا بأول ، وذلك بتبصيرهم بأوجه القوة والضعف فى أدائه لعمله مما يساعده فى اتخاذ ما يلزم لزيادة أوجه قوته والقضاء على أسباب ضعفه .

---

(١) راجع ، الدكتور سليمان الطماوى : مبادىء علم الادارة العامة ، الطبعة الثانية سنة ١٩٦٣ صفحة ٤١٦ وما بعدها .

لذلك تأخذ معظم تشريعات التوظف المعاصرة بنظام تقارير الكفاية ، على اختلاف فى أحكام كل منها .

وقد وردت الأحكام الخاصة بتقارير الكفاية بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة فى المواد من ٢٨ الى ٣٥ من القانون الخاص بهم وفى المواد من ٢٧ الى ٣٥ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، ووردت هذه الأحكام بالنسبة للعاملين بالقطاع العام فى المواد من ٢٤ الى ٣١ من القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام (١) .

ونعرض بايجاز أهم أحكام نظام تقارير الكفاية بالنسبة لكل من العاملين المدنيين بالدولة والعاملين بالقطاع العام ، وذلك على النحو التالى:

أولا — الخاضعون لنظام تقارير الكفاية :

القاعدة العامة التى سادت قوانين التوظف المصرية المتعاقبة هى اخضاع معظم العاملين المدنيين بالدولة لنظام تقارير الكفاية ، حيث يخضع لها جميع العاملين عدا شاغلى الوظائف العليا ، وذلك على خلاف فى الأحكام التفصيلية فى هذا الشأن .

فالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة قد أورد هذه الأحكام فى المواد ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ منه . وفيما يتعلق بالخاضعين لنظام تقارير الكفاية تعدلت نصوصه فى هذا الشأن أكثر من مرة ، ففى البداية أخضع القانون لنظام تقارير الكفاية « جميع الموظفين عدا رؤساء المصالح والموظفين الذين فى درجة مدير عام فما فوقها . ثم عدل النص بمقتضى القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٥٩٣ فأصبح يخضع لنظام تقارير الكفاية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة ، وهو ذات الحكم الذى أبقى عليه تعديل القانون بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٥٩٧ .

---

(١) بالنسبة للسودان ، وردت هذه الأحكام فى المادة السادسة عشرة من قانون الخدمة العامة رقم ١٥ لسنة ١٩٧٣ ، والمادة ٥٠ من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ .

أما القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة ، فقد أخضع لنظام تقارير الكفاية جميع العاملين لغاية وظائف الدرجة الثالثة ، بينما أخضع القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ جميع العاملين لنظام تقارير الكفاية ، وذلك عدا شاغلى وظائف الادارة العليا وشاغلى الفئة التى يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها سنويا (وهى الفئة الأولى بالمستوى الأول وتعادل الدرجة الأولى فى القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة) .

أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، فقد نصت المادة ٢٨ منه على أن يقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها ، أى أن شاغلى درجات الوظائف العليا لا يخضعون لنظام تقارير الكفاية (١) ، مع التذكير بما قررته المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة حيث نصت على أن « يقدم الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا بيانات تتعلق بالنواحى الفنية والادارية فى مباشرة أعمالهم وذلك مرتين فى السنة للاستهداء بها عند ترشيحهم الى الوظائف الأعلى » .

ويلاحظ أن « البيانات » التى أوجب المشرع تقديمها بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا وان كانت تعد احد الأسس لترقيتهم للوظائف الأعلى ، الا أنها ليست تقارير كفاية ، ومن ثم فهى لا تخضع للنظام القانونى لتقارير الكفاية .

وفى تحديد الخاضعين لنظام تقارير الكفاية ، تكون العبرة بدرجة العامل وقت اعداد التقرير عنه ، وليس درجته فى العام المقدم عنه ، فاذا كان

---

(١) نشير الى أن الموظفين العموميين الذين تحكم شئونهم الوظيفية قوانين خاصة (كادرات خاصة) يخضعون لنظام تقارير الكفاية وفقا للنظم الواردة بهذه القوانين وبالتحديد الوارد بها . مثال ذلك أعضاء هيئة الشرطة، حيث نصت المادة الثالثة عشرة من القرار بقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ بشأن هيئة الشرطة على أن تعد التقارير السنوية السرية عن الضباط حتى رتبة عقيد (يبدأ مرتب العقيد من ٩٠٠ جنيها سنويا ، ويبدأ مرتب الدرجة الأولى وفقا لقانون العاملين المدنيين بالدولة من ٩٦٠ جنيها سنويا) ، كما يخضع لنظام التقارير السنوية كل امناء الشرطة ومساعدى الشرطة ، وكذلك ضباط الصف ورجال الخفر النظاميين .

العامل قد رقى الى درجة مدير عام مثلا فانه لا يخضع لنظام تقارير الكفاية طالما أن الترقية قد حدثت قبل اعداد التقرير عنه .

ولمحاربة ظاهرة التسيب ولتحقيق الانضباط ورفع كفاية الأداء ، اتجه التفكير — أخيرا — الى اخضاع جميع العاملين المدنيين بالدولة لنظام تقارير الكفاية (٢) .

وبالنسبة للعاملين بالقطاع العام، فقد كان يخضع لنظام تقارير الكفاية جميع العاملين عدا شاغلى وظائف الادارة العليا وأعضاء مجلس الادارة المعينين وشاغلى الفئة التى يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها سنويا ، وذلك وفقا لأحكام قانونهم رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ . أما القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام فقد قصر تطبيق نظام تقارير الكفاية على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها ، مع ملاحظة أن التفكير يتجه الآن الى اخضاع جميع العاملين بالقطاع العام لنظام تقارير الكفاية .

وتقرير الكفاية السنوى بالأوضاع والأشكال التى حددها القانون ، يعد قرارا اداريا (١) ، اذ يفصح عن ارادة السلطة الادارية فى تقدير كفاية العامل ، بما يترتب على ذلك من آثار، الأمر الذى يدرجه فى اعداد القرارات

---

(٢) وفقا لنص المادة ٥٠ من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ ، يخضع جميع العاملين بالسودان لنظام تقارير الأداء أو الكفاية .

(١) وهو ما تقرره المحكمة الادارية العليا صراحة فى كثير من أحكامها ، مثال ذلك حكمها الصادر بتاريخ ٢٥ يونيو سنة ١٩٦٦ الذى ورد به « ان التقرير السنوى المقدم عن الموظف بعد استيفاء مراحله — هو بمثابة قرار ادارى نهائى يؤثر مآلا فى الترقية أو منح العلاوة أو خفض الدرجة أو المرتب أو فى الفصل من الوظيفة — وعلى أنه بهذه المثابة فان ولاية التعقيب على تقدير الكفاية فى التقرير السنوى انما هى لقضاء الالغاء باعتباره القضاء الذى شرعه القانون للطعن فى القرارات الادارية » .

(حكمها فى القضية رقم ٧١٠ للسنة العاشرة القضائية ، المجموعة ، السنة الحادية عشرة ، صفحة ٧١٦) .

ومثال ذلك أيضا حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٧ يونيو سنة ١٩٦١ ، حيث قررت خضوع تقارير الكفاية لقواعد سحب والغاء القرارات الادارية .

(المجموعة ، السنة السادسة ، صفحة ١٢٥٧) .

الادارية الا أن ملاحظات وآراء الرئيس الادارى بالنسبة لمرءوسيه لا تعتبر قرارات ادارية اذا لم تفرغ فى لشكل وبالاجرءات التى حددها المشرع لتقارير الكفاية ، ومن ثم فلا يجوز الطعن فيها بالالغاء ، وهو ما تقرره المحكمة الادارية العليا صراحة بقولها ان « الملاحظات التى يوجهها الرؤساء من الموظفين الى مرؤسيهم فيما يتعلق بأعمالهم والتى تودع ملف خدمتهم ، ليس الغرض منها توقيع جزاء عليهم أو تقدير كفايتهم ، اذ أن توقيع الجزاء انما يتم بعد تحقيق توجه فيه التهمة الى الموظف وبعد تحقيق دفاعه فى شأنه — كذلك فان تقدير الكفاية منوط بالتقارير السرية السنوية التى رسم لها القانون اجراءات معينة تكفل ضبط درجة الكفاية وضمان عدم الشطط فيها ، وليس الأمر كذلك بالنسبة لهذه الملاحظات التى لاتعدو فى حقيقتها أن تكون مجرد رأى ينطوى على نذير مصلحى لتحذير الموظف وتوجيهه فى عمله دون أن يكون القصد منه تقدير كفايته أو صلاحيته ، ولا يقبل من ثم الطعن فيها لانتفاء أركان القرار الادارى فيما تضمنته » [١] .

ثانيا — السلطة المختصة بوضع تقارير الكفاية :

كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة ، يقرر فى المادة ٣١ منه أن يقدم التقرير عن الموظف من رئيسه المباشر ثم يعرض على المدير المحلى فرئيس المصلحة لابداء ملاحظاتهما أما قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فقد أحال للائحة فى هذا الشأن ، حيث صدر القرار الجمهورى رقم ٩٣٣ لسنة ١٩٦٦ مقررا تحرير التقرير السنوى عن العامل بمعرفة رئيسه المباشر ، على أن يعرض على المدير المحلى للادارة فرئيس المصلحة أو وكيل الوزارة كل فى حدود اختصاصه ، وذلك لابداء ملاحظاتهما على التقرير مكتوبة ومتضمنة أسباب ومبررات التعديل الذى يجريانه عليه ، مع اختصاص لجنة شئون العاملين باعتماد التقارير السنوية أو تعديلها بقرار مسبب .

ووفقا للقانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة يكون وضع تقرير

---

(١) حكمها بتاريخ ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، القضية رقم ٥١٤ لسنة ١١ القضائية ، المبادىء ، السنة الثالثة عشرة ، صفحة ٣٣٢ .

الكفالة السنوى عن العامل من اختصاص السلطة المختصة ، وذلك وفقا لما تقرره المادة ٢٨ بقولهـا « تضع السلطة المختصة نظـاما يكفل قيـاس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها ... كما تضع السلطة المختصة نظاما يتضمن تحديد الاجراءات التى تتبع فى وضع وتقـديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها » .

وتختص لجنة شئون العاملين باعتماد تقارير الكفاية المقدمة عن العاملين (المادة الرابعة من القانون) (١) ، كما تعتمد تقارير الكفاية المقدمة عن العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى من السلطة المختصة (المادة ٣٣ من اللائحة التنفيذية للقانون) (٢) .

وفى مجال القطاع العام ، نصت المادة ٢٤ من قانون العاملين بالقطاع العام على أن « يضع مجلس الادارة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء الواجب

---

(١) حدث أن عمل أحد العاملين فى أكثر من ادارة فى العام الواحد ، ولفترات قصيرة بسبب حصوله على أجازة مرضية . وعندما عرض أمر وضع تقرير كفاية عنه ، تنحى رؤساء الادارات التى عمل بها على أساس أن المدة التى عمل فيها العامل تحت رئاستهم لا تسـمح لهم بتقديره تقديرا سليما . فعرض الأمر على لجنة شئون العاملين التى تصـدت ووضـعت التقرير بنفسها ، وعندما طعن فى ذلك أمام المحكمة الادارية العليا ، قررت أنه « اذا كان أعداد التقرير قد عرض على هؤلاء الرؤساء فتنحوا عن هذه المهمة ، فلا محل للبطلان لانتفاء علته . ومن جهة أخرى فان الضرورة الملحة لتفادى الوضع الشاذ الماثل فى بقاء موظف بغير تقرير سنوى سرى يحتم القـانون تقديمه عنه فى ميعاد معين .. ، هذه الضرورة تبيح المحظور ، فلا جرم أن يستوفى التقرير أوضاعه القانونية فى هذه الحالة بتقرير لجنة شئون العاملين وحدها ، وهى على كل حال المرجع النهائى فى تقدير كفاية الموظف » .

حكمها بتاريخ ٢ يناير سنة ١٩٧١ ، المجموعة ، السـنة السادسـة عشرة ، صفحة ١٢٣ .

(٢) بالنسبة للسودان ، تنص المادة ٥٠ من لائحة الخدمة العامة على أن تكتب تقارير الأداء بواسطة الرئيس المباشر وتعتمد بواسطة رئيس الوحدة.

وفى فرنسا ، تقرر المادة ٢٤ من الأمر الصادر بتاريخ ٤ فبراير سـنة ١٩٥٩ بشأن النظام العام للوظيفة العامة أن وضع تقارير الكفاية يكون من اختصاص رئيس الوحدة الادارية ، بينما يختص العمـدة بوضـع تقارير الكفاية عن مقطفى البلديات ، وذلك بعد أخذ رأى رئيس الوحدة الادارية والسكرتير العام .

تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الشركة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها .
كما تقرر المادة ٢٦ منه ضرورة اعتماد التقرير من لجنة شئون العاملين ،،

ونورد فيما يلى الأحكام العامة لوضع تقارير الكفاية بالنسبة لبعض العاملين وهى أحكام واحدة بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة والعاملين بالقطاع العام عدا بعض الاختلافات التى سنشير اليها فى موضعها ، هذه الأحكام هى :

أولا — المجندون :

اذا كان العامل مجندا ، تقدر كفايته بمرتبة كفء حكما . الا اذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز فتقدر كفايته حكما بمرتبة ممتاز .

ثانيا — المستبقون أو المستدعون للاحتياط :

اذا كان العامل مستبقى بالقوات المسلحة أو مستدعى للاحتياط وفقا لأنظمتها المقررة فى هذا الشأن ، تقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكما .

ثالثا — أعضاء المنظمات النقابية وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين :

تحدد مرتبة كفاية أعضاء المنظمات النقابية بما لا يقل عن مرتبة تقدير كفايتهم فى السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية ، ويطبق ذات الحكم بالنسبة لأعضاء مجالس الادارة المنتخبين بشركات القطاع العام .

رابعا — المرضى (١) :

فى حالة مرض العامل ، تقدر كفايته بمرتبة كفء حكما وتقدر بمرتبة ممتاز حكما اذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز ، وذلك اذا زادت مدة مرض العامل عن ثمانية أشهر .

---

(١) كان يجرى القضاء على أن مرض العامل لفترة طويلة تحول دون قيامه بعمله يؤدى الى عدم امكان وضع تقرير عنه نظرا لأنه لم يقم بعمل يمكن أن يكون محلا لقياس كفايته ، من ذلك حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٥ يونيو سنة ١٩٦٦ (المجموعة ، السنة ١١ صفحة ٧٢٦) حيث أكدت أنه لا يمكن الاعتداد بتقرير ضعيف الذى وضع عن العامل فى عام كان فيه مريضا

خامسا — الاعارة والندب :

اذا ندب العامل أو كلف بالقيام بعمل ما أو أعير داخل الجمهورية ، تختص بوضع التقارير النهائى عنه الجهة التى قضى بها المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير . فاذا كانت الاعارة للخارج يعتد فى معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الاعارة .

أما عمال القطاع العام المعارون أو المنتدبون أو المكلفون بالقيام بمهمة معينة ، فقد حددت المادة ٢٨ من قانون القطاع العام وضعهم كما يلى :

« فى حالة اعارة العامل داخل الجمهورية أو ندبه أو تكليفه تختص

= بمرض عقلى « اذ ان هذا المرض يعتبر سببا اجنبيا لا يد للطاعن فيه ، حال دون قيامه بواجبات وظيفته على الوجه المطلوب ، فلا يسوغ مساءلته عن معقباته » . من ذلك ايضا حكمها بتاريخ ١٦ مارس سنة ١٩٦٨ حيث اوردت « ان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ لم يرتب على مرض الموظف النزول بكفايته والحط منها الى درجة ضعيف هذا الانتقاص الذى يؤثر تأثيرا مباشرا فى ترقياته وعلاواته فيؤدى الى حرمانه من أول علاوة دورية مع تخطيه فى الترقية فى السنة التى قدم عنها التقرير ، ويرتب فى النهاية فصله من الخدمة اذا قدم عنه تقرير ثالث بدرجة ضعيف ، وبناء عليه فان الخروج على مقتضى هذه الأحكام والهبوط بكفاية الموظف بسبب مرضه أمر يخالف القانون » .
(مجموعة المبادىء السنة الثالثة عشرة ، صفحة ٦٨٠) .

كان قد سبق للمحكمة الادارية العليا ان قررت انه اذا « ثبت ان الموظف لم يؤد عملا فى الفترة التى وضع التقرير خلالها لأمر خارج عن ارادته كمرض اقعده عن العمل او قرار صدر بوقفه عن العمل طوال هذه المدة فانه يمتنع على جهة الادارة ان تضع عنه تقريرا فى خلال هذه المدة اذ ليس ثمة أعمال يكون قد اداها يمكن ان تكون محلا للتقييم » حكمها بتاريخ ١٢ فبراير سنة ١٩٦٦ ، المجموعة ، السنة الحادية عشرة ، صفحة ٤٢٧ .

وفى القانون السودانى يقوم رئيس الوحدة المختص بكتابة تقرير أداء عن اي موظف او عامل عند نقله او انتهاء فترة ندبه .

كذلك يكون المعارون خاضعيين اداريا للجهات المعارين اليها فيما يتعلق بالاشراف عليهم ومحاسبتهم وكتابة التقارير عنهى .

بوضع التقرير النهائى عنه الجهة التى قضى بها المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير .

ويعتد بالتقريرين السابق وضعهما عن العامل فى حالة الاعارة للخارج أو فى حالة ما اذا سرح له باجازة خاصة » .

ويتضح مما سبق وجود اختلاف فى حالة اعارة العامل للخارج ، فاذا كان خاضعا لقانون العاملين المدنيين بالدولة اعتد فى قياس كفايته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الاعارة . بينما يعتد بالتقريرين السابق وضعهما عنه قبل الاعارة ، اذا كان خاضعا لقانون العاملين بالقطاع العام .

سادسا — الاجازة الخاصة :

اذا كان العامل الخاضع لقانون العاملين المدنيين بالدولة فى اجازة خاصة بمرتب أو بدون مرتب ، يعتد فى شأنه بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الاجازة الخاصة . أما اذا كان العامل خاضعا لقانون العاملين بالقطاع العام فيعتد فى شأنه بالتقرين السابق وضعهما عنه قبل الاجازة الخاصة .

والأصل أن يكون تقرير الكفاية لبيان كفاية العامل عن عمل يقوم به بالفعل ، « لأن التقارير السرية قد شرعت للوقوف على مدى صلاحية الموظف للعمل المنوط به ، ومقدار كفايته لهذا العمل وليس على أساس عمل آخر لم يشغله » (١) . اذ أن الأصل « ان التقارير التى توضع عن الموظفين لتقدير كفايتهم فى خلال مدة معينه انما تستهدف أساسا لتقييم أعمالهم فى خلال هذه الفترة والحكم عليها وعلى كفاية الموظف من خلالها ، فاذا ثبت أن الموظف لم يؤد عملا فى الفترة التى وضع التقرير خلالها لأمر

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩ ديسمبر سنة ١٩٦٤ ، المجموعة ، السنة ١٠ ، صفحة ٢٢٧ .

خارج عن ارادته كمرض أقعده عن العمل ، أو قرار صدر بوقفه عن العمل طوال هذه المدة فانه يمتنع على جهة الادارة أن تضع عنه تقريرا خلال هذه المدة اذ ليس ثمة أعمال يكون قد أداها لأن تكون محلا للتقييم وهى مخالفة جسيمة تنزل بالتقرير الى درجة الانعدام (١) .

ثالثا — كيفية وضع تقارير الكفاية :

أناط قانون العاملين المدنيين بالدولة فى المادة ٢٨ منه بالسلطة المختصة وضع نظام يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها ، وكذلك وضع نظام يتضمن تحديد الاجراءات التى تتبع فى وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها .

الا أن القانون قد وضع بعض المبادىء العامة التى تحكم نظام تقارير الكفاية ، أهمها :

١ — سنوية التقرير :

نص القانون على أن يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية وذلك من واقع السجلات والبيانات التى تعدها الوحدة لهذا الغرض وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها فى قياس كفاية الأداء .

على أن يكون وضع التقرير النهائى عن سنة تبدأ من أول يوليو الى آخر يونيو ، وتقدم خلال شهر سبتمبر وأكتوبر ، وتعتمد ما لجنة شئون العاملين خلال شهر نوفمبر .

فالتقرير يجب أن يكون سنويا « ليكون ترجمانا عن حالة الموظف فى

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٢ فبراير سنة ١٩٦٦ ، المجموعة ، السنة ١١ ، صفحة ٤٢٧ .

سنة بعينها ، واذن لا شأن للتقدير الموضوع عن سنة بذاتها بما فرط من الموظف فى الأعوام السابقة ، والا أنهار مبدأ سنوية التقرير ، اذ يكفى ادانة الموظف فى عام من الأعوام فى مخالفة معينة ، ليظل موصوما بوزر هذه المخالفة طيلة حياته الوظيفية ، وليظل مهددا بخفض تقدير كفايته فى تقاريره السنوية عن السنوات المقبلة ، وهو ماتأباه العدالة ، ولا يستسيغه القانون . فضلا عن مجافاته للأساس الذى أقام عليه الشارع نظام التقارير السنوية » (١) .

فالمشرع « اذ نظم الطريقة التى توضع بها التقارير السنوية لموظفى الدولة انما أراد بذلك أن يكون التقرير السنوى معبرا عن نشاط الموظف خلال عام معين ، فلا يجوز والحال كذلك أن تقوم جهة الادارة بتقدير كفاية المدعى على أساس القياس على تقارير أعوام سابقة على السنة الموضوع عنها التقرير ... » (٢) .

٢ — معيار النقابة :

نص قانون العاملين المدنيين بالدولة صراحة على أن الأداء العادى يعتبر هو المعيار الذى يؤخذ أساسا لقياس كفاية الأداء ، على أن تعلن معايير قياس الكفاية للعاملين الذين يستخدم هذه المعايير فى شأنهم .

وقد نص القانون على أن يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو كفء أو ضعيف (٣) ، كذلك نصت المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية للقانون على

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٣ يناير سنة ١٩٦٥ ، مجموعة المبادىء السنة العاشرة ، صفحة ٣٤٠ .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ١٤ يناير سنة ١٩٦٥ ، قضية رقم ٦٩ لسنة ١٨ القضائية ، مجموعة المبادىء فى خمس سنوات ، صفحة ٤٧٢ .

(٣) كانت مراتب الكفاية وفقا لأحكام قانون الموظفين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أربعة : هى : ممتاز أو جيد أو مرض أو ضعيف .

أن « تحدد السلطة المختصة الجهة التى يناط بها وضع الدرجات اللازمة لتقدير مراتب الكفاية موزعة على عناصر التقرير • ويعتبر من يحصل على ٩٠٪ فأكثر من الدرجات بمرتبة ممتاز ومن يحصل على ٥٠٪ وأقل من ٩٠٪ بمرتبة كفء وأما من يحصل على مادون ذلك فيعتبر بمرتبة ضعيف» • ويكون حساب التقرير النهائى لدرجة كفاية الأداء بالأخذ بمتوسط التقرير النهائى لدرجة كفاية الأداء بالأخذ بمتوسط التقارير الدولية الثلاث السابق وضعها عن العامل خلال العام •

وينص قانون العاملين بالقطاع العام على أن يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية وذلك من واقع السجلات والبيانات التى تعدها الشركة لهذا الغرض ويعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ أساسا لقياس كفاية الأداء ، ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو كفء أو ضعيف ، ولمجلس الادارة أن يضيف مراتب أخرى (١) • على أن تعلن معايير قياس الكفاية للعاملين الذين تستخدم هذه المعايير فى شأنهم •

ويتضح مما سبق أن المشرع قد قرر أحكاما متماثلة بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة والعاملين بالقطاع العام فيما يتعلق بمعيار الكفاية وضرورة اعلان معايير قياس الكفاية للعاملين الخاضعين لنظام تقارير الكفاية ، الا

وكانت مراتب كفاية العاملين وفقا لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ خمسة ، هى : ممتاز أو جيد أو متوسط أو دون المتوسط أو ضعيف . وقد اخذ القانون التالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بذات القاعدة فى شأن تحديد مراتب كفاية العاملين الخاضعين لأحكامه .

(١) كانت مراتب الكفاية وفقا لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين بالقطاع العام خمسة مراتب ، هى :
ممتاز أو جيد أو متوسط أو دون المتوسط أو ضعيف .

أنه فيما يتعلق بمراتب الكفاية أعطى المشرع لمجلس ادارة شركة القطاع العام سلطة اضافة مراتب أخرى علاوة على مراتب ممتاز وكفء وضعيف وهى المقررة وحدها بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة .

وترى المحكمة الادارية العليا أن ملف خدمة العامل أو الموظف « ليس المصدر الوحيد لبيان حالة الموظف ، بل ان من بين المصادر التى تستمد منها حالة الموظف ، ما يعلمه رؤساؤه وأعضاء لجنة شئون الموظفين عن شخصيته بحكم صلات العمل،فاذاكانكل ما يعلمونه قد ولد عندهم عقيدة ارتضاها وجدانهم واقتنعت بها ضمائرهم فان النتيجة المترتبة على هذه العقيدة تكون قد استخلصت من أصول موجودة ما دام لم يقم الدليل الايجابى على الانحراف بالسلطة أو اساءة استعمالها » (١) .

وفى مجال بيان أثر تطاول العامل على رؤسائه عند وضع تقرير كفايته ، ترى المحكمة الادارية العليا أنه « لا تثريب على لجنة شئون الموظفين وهى بصدد تقرير كفاية المدعى أن هى أدخلت فى اعتبارها مسلك المدعى فى شأن تطاوله على رؤسائه وعدم تعاونه معهم واسرافه دون مبرر فى التقدم بشكاوى ضد هؤلاء الرؤساء وغيرهم من كبار الموظفين تتضمن اتهامات خطيرة وعبارات غير لائقة ، ولا يحول دون ذلك اقامة الدعوى التأديبية ضده وصدور حكم بادانته اذ الأمر هنا لا يتعلق بتأديبه أو عقابه ولا يعدو أن يكون اعمالا لسلطة اللجنة لتخفيض درجة كفايته فى تقريره السنوى استنادا الى ما تكشف لها من أمور تتعلق بسلوكه وصفاته الشخصية وقدراته وهى من العناصر المكملة لمقومات التقدير العام الذى تختص به اللجنة فى مجال حكمها على كفاية الموظف » (٢) .

---

(١) حكمها بتاريخ ١٦ يناير سنة ١٩٦٦ ، مجموعة المبادىء ، السنة الحادية عشرة ، صفحة ٣٣١ .

(٢) حكمها بتاريخ ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، مجموعة المبادىء ، السنة الثانية عشرة صفحة ٣١٤ .

الا أن ذلك لايعنى مصادرة حق العاملين فى الشكوى من رؤسائهم ، كما أنه لا يعطى رخصة لهؤلاء الرؤساء فى استخدام تقارير الكفاية كوسيلة لقهر العاملين والانتقام منهم • وقد أوضحت المحكمة الادارية العليا ذلك بجلاء فى حكم أكدت فيه أن حق الشكوى مكفول للجميع ، على أن يلتزم العامل أو الموظف فى شكواه حدود اللياقة « فاذا ما خرج عليها وضمن شكواه تهجما أو تجريحا فانه يرتكب مخالفة يمكن مساءلته عنها تأديبيا واذا أدين فى هذه المخالفة أمكن الاستناد اليها فى تقدير كفايته • أما أن يكون الرؤساء المشكو منهم هم قضاته فهو مالا يجوز ، ولما كانت الأوراق قد خلت مما يفيد مساءلة المدعى عن شكواه أو مؤاخذته عنها فانه لا يجوز الاستناد الى هذه الشكوى فى الهبوط بتقدير كفايته الى مرتبة ضعيف » (١) •

٣ — علنية التقرير :

تردد المشرع المصرى كثيرا بالنسبة لعلنية أو سرية تقارير الكفاية ، وذلك لما لكل من العلنية والسرية من مزايا وعيوب • وفى القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة أقر المشرع مبدأ علنية تقارير الكفاية ، حيث نصت المادة ٣٠ منه على مايلى : « يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوما من تاريخ علمه للجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض تشكل من ثلاثة من كبار العاملين ممن يشتركوا فى وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية على أن تفصل اللجنة فى هذا التظلم خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه اليها ويكون قرارها نهائيا ، ولا يعتبر التقرير نهائيا الا بعد انقضاء ميعاد

---

(١) حكمها بتاريخ ٤ مايو سنة ١٩٦٩ ، مجموعة المبادىء ، السنة ١٤ ، صفحة ٦٧٦ •

التظلم أو البت فيه » (١) .

وقد أخذ قانون العاملين بالقطاع العام بذات المبدأ ، فنص عليه فى المادة ٢٦ منــه .

رابعا — آثار تقارير الكفاية :

لعل الأثر الواضح والأكبر لتقارير الكفاية — ايجابيا — هو اتخاذها كأساس لترقية العاملين ، خصوصا فى حالة الترقية بالاختيار . الا أن لتقارير الكفاية آثار سلبية أو ضارة أيضا ، يمكن أن تؤثر على حياة العامل الوظيفية وقد تنتهى به الى فصله من الخدمة (٢) .

وقد حدد المشرع الآثار السلبية أو الضارة لتقارير الكفاية فى المادتين ٣٤ و ٣٥ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، وفى المادتين ٣٠ و ٣١ من القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام . وتتمثل هذه الآثار فيما يلى :

١ — يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقــدم عنها التقرير .

وقد نص القانون صراحة على عدم ترتيب الأثر السابق اذا تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه .

---

(١) بالنسبة للسودان ، ينص البند الثانى من المادة ٥٠ من لائحــة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ على ما يلى : « يجوز لرئيس الوحدة عرض التقرير اذا كان جيدا على الموظف أو العامل الذى كتب عنه أما اذا كان التقرير ضعيفا فيجب على رئيس الوحدة عرض التقرير على الموظف أو العــامل » .

(٢) بالنسبة للسودان ، تقرر المادة ٥٠ من لائحة الخدمة العامة فصل اى موظف أو عامل اداؤه ضعيفا اذا كتب عنه تقريران متتاليان يؤكدان ان اداؤه غير مرض ، ولكن بضمانتين :

١ — ان يكون كاتب كل تقرير مختلفا عن الاخر .

٢ — وان يكفل للموظف أو العامل حق الاستئناف .

٢ — اذا قدم عن العامل تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف ، يعرض أمره على لجنة شئون العاملين التى تقوم بفحص حالته ، وعلى ضوء ذلك اما أن تنقله لوظيفة أخرى فى نفس درجة وظيفته اذا تبين لها أنه أكثر ملاءمة للقيام بها ، أو تقترح فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة اذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من نفس درجة وظيفته بطريقة مرضية .

٣ — اذا قدم عن العامل تقرير بمرتبة ضعيف وكان تاليا لتقريرين سابقين بمرتبة ضعيف أيضا ، يفصل العامل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتبار التقرير نهائيا ، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة .

ويلاحظ أن المشرع قد حرص على تأكيد حفظ حق العامل فى المعاش أو المكافأة فى حالة فصله بسبب عدم كفايته ، وهو أمر انسانى وعادل .

المطلب الرابع
موانع الترقية

قدتتوافر شروط الترقية ، ومع ذلك لا يرقى العامل نظرا لوجــود مانع يحول دون ترقيته •

وتحول موانع الترقية دون ترقية العامل ، سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار ، وكذلك حتى لو كانت الترقية الزامية أو حتمية (١) •

وهى موانع مؤقتة بطبيعتها ، تحول دون الترقية لفترة معينة ، وتنتهى بانتهاء أسبابها ، كما أنها موانع تقيد سلطة الادارة حيث لا تتمتع بصددها بأية سلطة تقديرية ، وذلك فضلا عن أنها موانع محددة قانونا ، وواردة على سبيل الحصر •

وتتمثل هذه الموانع فيما يلى :

أولا ــ النقل :

حظر المشرع ترقية العامل المنقول ، وذلك لمدة سنة ، بهدف منع المحاباة والأثر من ناحية ، واستقرار وطمأنة العاملين بالوحدة المنقول اليها العامل من ناحية ثانية ،واستقرار وطمأنة العاملين بالوحدة المنقول اليها العامل من ناحية ثالثة •

الا أن المشرع قد أجاز ترقية العامل المنقول ، اذا كان النقل لاحدى الوحدات المنشأة حديثا ، أو لعدم وجود عامل آخر تتوافر فيه شروط الترقية خلال السنة ، أو لنقل درجة العامل المنقول الى الوحدة المنقول اليها • وذلك بالتفصيل السابق ايضاحه فيما سبق •

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا ، بتاريخ ٧ يونيو سنة ١٩٦٤ ، طعن ٩٤، السنة السابعة .

ثانيا — فترة الاختبار :

يعتبر وضع العامل معلقا أثناء فترة الاختبار ، فلا يستقر وضعه الوظيفى الا بعد قضاء هذه الفترة ، ومن ثم لا يجوز ترقيته خلال فترة الاختبار ، مهما كان أساس الترقية • وقد حكمت المحكمة الادارية العليا بأنه « ليس للموظف الذى مازال فى فترة الاختبار أن يعتد بأقدمية فى الدرجة بضم مدة خدمة سابقة له ليتوصل بذلك الى وجوب ترقيته على أساس أقدميته بعد هذا الضم ، ذلك أنه خلال هـذه الفترة يعتبر غير صالح للترشيح للترقية سواء بالأقدمية أو بالاختبار قبل قضائه تلك الفترة على مايرام وثبوت صلاحيته فيها ، اذ أن بقاءه فى الوظيفة موقوف على ثبوت هـذه الصلاحية » (١) ، كذلك يسرى الحظر أيضا على الترقيات الالزامية أو الحتمية (٢) •

ثالثا — ضعف الكفاية :

سبق وأوضحنا أن الكفاية تعد شرطا ضروريا للترقية ، سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار • وقد وضع المشرع نظاما قانونيا شاملا لقياس كفاية الأداء حتى يحول دون تعسف الادارة من ناحية ، ويشيع الطمأنينة والعدالة بين المواطنين من ناحية أخرى •

وقد وضع المشرع حدا أدنى للكفاية المتطلبة فى العامل ، يرقى العامل لو تجاوزه اذا توافرت باقى الشروط للترقية ، واذا لم يتجاوزه وجب عدم ترقيته حتى ولو توافرت باقى شروط الترقية •

وكان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة والقانون

---

(١) حكمها بتاريخ ٢٤ يناير سنة ١٩٦٥ ، طعن رقم ١٢٥٠ لسنة ٨ق ، مجموعة المبادىء ، السنة العاشرة ، صفحة ٥٢٨ .

(٢) راجع فى هذا المعنى حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٨ مارس سنة ١٩٦٥ ، المرجع السابق .

رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين المدنيين بالدولة يقرران حرمان العامل من الترقية اذا قدم عنه تقرير بدرجة ضعيف ، أو قدم عنه تقريران متتاليتان بدرجة دون المتوسط •

أما القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة فقد نص فى المادة ٣٤ منه على حرمان العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير • وقد قرر قانون العاملين بالقطاع العام ذات الحكم ، وذلك فى المادة ٣٠ منه •

الا أن المشرع قد وضع ضمانة فى هذا الشأن ، حيث قرر عدم ترتيب الحرمان من الترقية كأثر لحصول العامل على مرتبة ضعيف ، اذا تراخى وضع تقرير الكفاية عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه ، وذلك فضلا عن ما يتطلبه القضاء — ويحق — من ضرورة استيفاء تقرير الكفاية لكافة القواعد والأوضاع القانونية اللازمة لصحته ، والا أصبح غير ملزم ولا يعتد به •

رابعا — توقيع بعض الجزاءات التاديبية :

اتبعت قوانين التوظف المتعاقبة قاعدة حرمان العامل من الترقية اذا وقعت عليه العقوبات التأديبية ، وذلك لفترات تختلف باختلاف العقوبة الموقعة على العامل • الا أن المشرع قد اتجه فى القوانين الأحدث الى التخفيف من أثر العقوبات التأديبية فى مجال لترقية ، وهو ما يلاحظ بمقارنة مضمون نصوص قوانين التوظف المختلفة [1] •

---

(١) كانت المادة ٦٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ تنص على ما يلى :

« لا يجوز النظر فى ترقية عامل وقعت عليه عقوبة من العقوبات التاديبية المبينة فيما يلى الا بعد انقضاء :

أ — ثلاثة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف لمدة خمسة أيام الى عشرة •

وقد ورد النص على منع لترقية لتوقيع بعض العقوبات التأديبية فى المادة ٨٥ من القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة ، وكذلك فى المادة ٨٨ من القانون الحالى للعاملين بالقطاع العام • والنصان متطابقان حرفيا ، ويجرى منطوقهما كما يلى :

« لا يجوز النظر فى ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلى الا بعد انقضاء الفترات الآتية :

١ — ثلاثة أشهر فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام الى عشرة •

٢ — ستة أشهر فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة ١١ يوما الى ١٥ يوما •

٣ — تسعة أشهر فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوما وتقل عن ثلاثين يوما •

٤ — سنة فى حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوما أو فى حالة توقيع جزاء خفض الأجر •

٥ — مدة التأجيل أو الحرمان فى حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها •

وتحسب فترات التأجيل المشار اليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت فى فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق » •

---

٢ — ستة اشهر فى حالة الخصم من الأجر او الوقف لمدة من ١١ يوما الى ١٥ يوما .

٣ — سنة فى حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على خمسة عشر يوما .

٤ — وفى حالة توقيع عقوبة تأجيل العلاوة او الحرمان منها لا يجوز النظر فى ترقية العامل مدة التاجيل او الحرمان .

ويتضح من النص السابق أن مدة تأجيل الترقية مرتبطة بمقـدار الجزاء ، سواء كان خصما من الأجر أو وقفا عن العمل • فهى تقل كلما كان الجزاء خفيفا ، وتزيد كلما زادت شدة الجزاء •

ويمكن توضيح هذه المدد كما يلى :

العقـوبة	مدة تأجيل الترقية
(أ) الخصم من الأجر :	
ـ الخصم من الأجر لمدة من ستة الى عشرة أيام	ثلاثة أشهر
ـ الخصم من الأجر لمدة من ١١ الى ١٥ يوما	ستة أشهر
ـ الخصم من الأجر لمدة من ١٦ الى ٢٩ يوما	تسعة أشهر
ـ الخصم من الأجر لمدة تزيد عن ثلاثين يوما	سنة
(ب) تأجيل العلاوة أو الحرمان منها :	
ـ تأجيل العلاوة	مدة التأجيل
ـ الحرمان من نصف العلاوة	مدة التأجيل
(جـ) الوقف عن العمل :	
ـ الوقف عن العمل لمدة من ستة الى عشرة أيام	ثلاثة أشهر
ـ الوقف عن العمل لمدة من ١١ الى ١٥ يوما	ستة أشهر
ـ الوقف عن العمل لمدة من ١٦ الى ٢٩ يوما	تسعة أشهر
ـ الوقف عن العمل لمدة تزيد عن ثلاثين يوما	سنة

ويلاحظ أن حساب مدة المنع من الترقية انما يبدأ من تاريخ توقيع العقوبة وصيرورتها نهائية ، دون اعتداد بتاريخ تنفيذه • كما أن المنع من الترقية لا يتأتى الا اذا كان الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل هو عقوبة تأديبية أما اذا كان لأى سبب آخر فانه لا يؤثر على الترقيـة وفقا للنص الذى نحن بصدده •

واذا تداخلت فترات الحرمان من الترقية لتعدد العقوبات ، تحسب كل فترة على استقلال عن الأخرى : فتحسب الفترة الأولى من بدايتها لنهايتها (ستة أشهر مثلا فى حالة الخصم من الأجر لمدة من ١١ الى ١٥ يوما) وتحسب الفترة الثانية على استقلال أيضا (فلو كانت ثلاثة أشهر للخصم من الأجر لمدة سبعة أيام مثلا ، وكانت قد بدأت بعد شهر من بداية الاولى، فانها تنتهى بعد ثلاثة أشهر من بدايتها ، بينما تستمر الاولى بعدها لمدة شهرين) .

خامسا ـ الاحالة الى المحاكمة :

تؤدى الاحالة للمحاكمة التأديبية أو الجنائية الى منع ترقية العامل ، وقد ورد النص على ذلك فى المادة ٧٨ من قانون العاملين بالقطاع العام ، وقد ورد النصان بصيغة واحدة ، هى :

« لا تجوز ترقية عامل محـال الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمـة الجنائية أو موقوف عن العمل فى مدة الاحالة أو الوقف ، وفى هذه الحالة الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة فاذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم ادانته أو وقع عليه جزاء الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المرقى اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيـه لو لم يحـل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ .

ويعتبر العامل محالا للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الادارية أو الجهـاز المركزى للمحاسبات من النيـابة الادارية اقامة الدعـوى التأديبيـة »

وقد حددت المحكمة الادارية العليا المقصود بالاحالة للمحاكمة الجنائية بقولها [1] « فى المحاكمة الجنائية يوجد مدلول قانونى دقيق لاصطلاح

(١) حكمها بتاريخ ٩ يناير سنة ١٩٦٥ ، قضية رقم ١٤٣١ لسـنة ٨ ق ، مجموعة المبادىء ، السنة العاشرة ، صفحة ٣٤٩ .

« محال اليها » تحدده القواعد الراسخة المستقرة فى قانون الاجراءات الجنائية ، حاصلها أن الاحالة الى المحاكمة الجنائية تتم بصدور أمر الاحالة من قاضى التحقيق أو من مستشار الاحالة أو تتم بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو المدعى بالحق المدنى » .

وقد تعرضت المحكمة الادارية العليا أيضا لحالة ترقية العامل المحال الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية فرأت « ان ما نص عليه القانون من عدم جواز ترقية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية أو الموقوف عن العمل فى مدة الاحالة أو الوقف ، انما يقرر أصلا من الأصول العامة التى يتضمنها حسن سير الادارة ، وتنظيمه على نحو يوفق بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة على أساس عادل . ومفاد هذا الأصل انتظار البت فى ترقية الموظف حتى يفصل فيما نسب اليه مما استوجب محاكمته تأديبيا ، فلا يجوز ترقيته خلال ذلك . ولا يكون الموظف بصالح وقتئذ للترقية ، فالترقية فى هذه الحالة تظل معلقة على شرط أن تثبت عدم ادانته فى تلك المحاكمة » (١) .

---

(١) حكمها بتاريخ ٢٩ يونيو سنة ١٩٦٣ ، قضية رقم ١٣٩٨ ، لسنة ٦ القضائية مجموعة المبادىء ، السنة ٨ صفحة ١٤٤٣ .

الفهرس

رقم الصفحة

رقم الصفحة

الباب الاول

تعيين العاملـــين

رقم الصفحة

الباب الثانى

حقوق وواجبات العاملين

تم الطبع بالمراقبة العامة
لمطبعة جامعة القاهرة
والكتاب الجامعى

المراقب العـــام
البرنس حموده حسين
١٩٨٣/١١/١

رقم الايداع ٨٣/٥١٣٠

الترقيم الدولى ٠ ــ ٠٠٧٥ ــ ٠٤ ــ ٩٧٧

(مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعى ٥٠٠٠/١٩٨٣/٢٤٢)